UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LE DOMAINE INDUSTRIEL DES MUNICIPALITÉS

DISTRIBUTIONS D'EAU, DE GAZ, D'ÉLECTRICITÉ TRANSPORTS EN COMMUN

ÉTUDE DE SCIENCE ÉCONOMIQUE ET DE SCIENCE FINANCIÈRE

THÈSE DE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES

PAR

Louis ROGER

Lauréat des six concours de licence de la Faculté de droit de Montpellier
Prix de la Ville de Montpellier (1896)
Docteur ès-sciences juridiques

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT.

MM. VIGIÉ, doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.
BRÉMOND, assesseur, professeur de Droit administratif.
GIDE, professeur d'Economie politique, en congé.
GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.
LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.
CHARMONT, professeur de Droit civil.
CHAUSSE, professeur de Droit romain.
MEYNIAL, professeur d'Histoire du Droit.
BARDE, professeur de Droit constitutionnel.
VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé des cours de Pandectes et d'Histoire du Droit public français.
PERREAU, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.
MOYE, agrégé, chargé des cours de Droit international.
LÉVY-ULLMANN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.
RIST, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.
BIGALLET, chargé d'un cours d'Economie politique.
GRANGÉ, secrétaire.
LAURENS, professeur honoraire.
GIRAUD, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. BRÉMOND, *Président.*
LABORDE
MOYE } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT.

LE DOMAINE INDUSTRIEL DES MUNICIPALITÉS

DISTRIBUTIONS D'EAU, DE GAZ, D'ÉLECTRICITÉ TRANSPORTS EN COMMUN

ÉTUDE DE SCIENCE ÉCONOMIQUE ET DE SCIENCE FINANCIÈRE

THÈSE DE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES

PAR

Louis ROGER

Lauréat des six concours de licence de la Faculté de droit de Montpellier
Prix de la Ville de Montpellier (1896)
Docteur ès-sciences juridiques

ACAD. MONTPELL. BIBL.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, EDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901

BIBLIOGRAPHIE

Achard. — La distribution municipale de force motrice de Genève (*Revue d'économie politique*, 1890, p. 489).

Edward Bemis. — Municipal monopolies. New-York.

Bourdeau. — Le socialisme municipal (*Revue des Deux-Mondes*, 1er juillet 1900).

Cammeo. — I monopoli communali (*Archivio giuridico*, t. 54, 55 et 56).

Dixon Henry Davies. — The cost of municipal trading. Londres, 1899.

Dolman. — Municipalities at work, 1896.

Gabba et Rougier. — Dei monopoli sui beni communali. Milan, 1886.

Paul Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des finances, 6e édit., p. 108 et suiv.

— L'État moderne et ses fonctions, 3e édit., p. 230 et suiv.

Benoît Malon. — Le socialisme intégral, t. II, p. 5 et suiv.

Mantoux. — Le socialisme municipal à Londres (*Circulaire du Musée social* de septembre 1900).

Metin. — Le socialisme en Angleterre, 1897, p. 223 et suiv.

Pilon. — Monopoles communaux. Éclairage au gaz et à l'électricité. Distribution d'eau et de force motrice. Omnibus. Tramway.

Paul de Rousiers. — Les services publics et la question des monopoles aux États-Unis (*Revue politique et parlementaire*, 1898, p. 84 et suiv.).

Stehelin. — Essais de socialisme municipal, 1901.

Société d'économie politique. — Du socialisme municipal. Ses conséquences économiques (*Journal des économistes*, 1897, p. 406 et suiv.).

Fabian Society. — Fabian Tracts. Londres.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546806_0129

LE

DOMAINE INDUSTRIEL DES MUNICIPALITÉS

DISTRIBUTIONS D'EAU, DE GAZ, D'ÉLECTRICITÉ
TRANSPORTS EN COMMUN

ÉTUDE DE SCIENCE ÉCONOMIQUE ET DE SCIENCE FINANCIÈRE

INTRODUCTION

Sommaire. — 1. Qu'est-ce que le domaine industriel des municipalités ? — 2. Intérêt que présente son étude.— 3. État de la question. — 4. Division du sujet.

1. — Le domaine fiscal des municipalités se compose des propriétés, des capitaux, des industries qu'elles possèdent. On le divise en général, d'après les biens qui le constituent, en domaine foncier, domaine financier et domaine industriel. C'est ce domaine industriel que nous nous proposons d'étudier. Mais, avant d'entreprendre son étude, il importe de le distinguer des autres parties du domaine fiscal communal afin de bien délimiter le champ de nos investigations.

C'est comme propriétaires que les municipalités agissent lorsqu'elles font valoir des bois, des forêts, des terres cultivées, des maisons de rapport, lorsqu'elles louent des places dans leurs halles,dans leurs marchés, dans leurs abattoirs, dans leurs entrepôts (1), lorsqu'elles font des concessions dans leurs cimetières ou lorsqu'elles permettent à certains particuliers d'occuper des dépendances de leur domaine public.

Elles ont également un domaine financier. Quelques-unes, dans les années de prospérité, emploient une partie de leurs ressources à des achats de titres et se constituent ainsi un portefeuille de valeurs mobilières composé surtout de rentes sur l'État. Il y en a aussi qui retirent des revenus des monts-de-piété. Et certaines d'entre elles voudraient accroître leur rôle financier en établissant des services d'assurance.

Quant à leur domaine industriel, il se compose d'entreprises qui sont destinées à leur fournir des revenus. Il ne saurait être question d'étudier ici certains établissements municipaux comme les théâtres qui n'ont qu'un but esthétique ou éducatif, car ces établissements

(1) En louant des places dans ces divers établissements, les municipalités n'exercent pas des industries, mais elles font valoir leur domaine immobilier. C'est ainsi que dans leurs abattoirs elles perçoivent des droits pour l'occupation des locaux destinés au logement des animaux, et elles recouvrent, au moyen des taxes d'abatage, les sommes qu'elles dépensent pour la construction et l'entretien de ces établissements. Mais elles n'interviennent pas dans l'abatage des animaux, elles ne font que le surveiller ; elles ne s'adonnent donc pas à une industrie en gérant un abattoir. Voy. le décret du 1er août 1864.

n'offrent qu'une importance économique très modeste, et, au point de vue financier, loin d'être des sources de bénéfices pour les communes, ils entraînent le plus souvent pour elles des charges considérables. Les entreprises de poids publics, de transports en commun, de distributions d'eau, de gaz et d'électricité sont les seules que comprenne à l'heure actuelle le domaine fiscal des municipalités françaises (1). Nous écarterons systématiquement de notre étude l'industrie des poids publics (2) : son peu d'importance économique, ainsi que les revenus peu élevés qu'elle procure nous permettent de la laisser de côté.

2. — Aucun genre d'intérêt ne manque à l'étude que nous entreprenons.

La création et l'exploitation du domaine industriel communal ont maintes fois nécessité l'intervention du pouvoir judiciaire, et l'on trouve toute une jurisprudence déterminant à l'aide de quels principes et par quelle juridiction les difficultés auxquelles elles donnent naissance doivent être tranchées. Mais quelqu'intérêt que présente l'examen de ces questions, nous ne nous y arrêterons pas. Nous n'envisagerons le domaine in-

(1) Nous avons laissé complètement de côté, sauf quelquefois pour nous en servir comme terme de comparaison ou d'élément d'appréciation, tout ce qui a été fait dans les villes étrangères. En Allemagne, en Angleterre, aux États-Unis la question du domaine industriel communal ne se présente pas sous le même aspect que chez nous.

(2) Elle est inscrite pour la somme modique de 364.900 francs dans le budget des recettes de la Ville de Paris pour l'exercice 1899

dustriel des municipalités qu'au point de vue économique et au point de vue financier, laissant de côté le point de vue juridique.

L'intervention de la commune dans l'industrie soulève un des problèmes les plus graves et les plus délicats de l'économie politique, celui qui consiste à délimiter la sphère d'action respective de l'État et de l'individu.

Et il est important d'envisager le domaine industriel municipal comme source de revenus, au moment où les dépenses des communes vont sans cesse en augmentant et où leurs dettes ne cessent de s'accroître.

3. — Aussi est-on frappé de l'abandon dans lequel les auteurs français ont laissé cette intéressante question. La plupart des ouvrages généraux ne lui consacrent que des développements très restreints. Quelques points spéciaux ont seuls été traités ; c'est ainsi qu'une partie de l'ouvrage de M. Pilon sur les monopoles communaux est consacrée à l'étude des modes d'exploitation du domaine industriel communal. On trouve, il est vrai, dans certaines revues, des articles sur ce sujet ; mais ce sont des articles de circonstance et de polémique qui n'ont rien de scientifique.

Au contraire, en Allemagne, en Angleterre, aux États-Unis les auteurs attachent une grande importance à l'étude du domaine industriel communal. De nombreuses monographies lui sont consacrées. Et en Angleterre un parti politique très puissant, les « Fabiens », dont M. Sidney Webb est le représentant le plus auto-

risé, s'occupe activement de la question des entreprises municipales et préconise l'extension du rôle économique de la commune.

4. — La nouveauté et la complexité de l'étude que nous nous proposons de faire rendent difficile le choix d'une méthode. Voici néanmoins la division qui nous a paru la plus apte à embrasser toutes les questions que nous avons à résoudre.

Nous nous sommes tout d'abord demandé pourquoi les municipalités s'étaient constitué un domaine industriel.

Ensuite, envisageant ce domaine lui-même, nous avons déterminé son importance, sa destination, son mode d'exploitation.

Enfin, dans une dernière partie qui nous a servi de conclusion, nous avons examiné la question de l'extension du domaine industriel communal.

CHAPITRE PREMIER

CONSTITUTION DU DOMAINE INDUSTRIEL DES MUNICIPALITÉS.

Sommaire. — 5. A) Causes fiscales. 1°) Obligation pour les municipalités de subvenir à des dépenses toujours croissantes. — 6. Limites du rendement des impôts. — 7. Importance modeste du domaine foncier. — 8. 2°) Désir d'assurer un contrepoids au passif communal. — 9. B) Causes politiques. — 10. C) Causes spéciales aux entreprises d'eau, de gaz, d'électricité, de transports en commun. 1°) Caractère des besoins qu'elles sont destinées à satisfaire. — 11. 2°) Nécessité pour leur installation de l'intervention de la puissance publique. — 12. 3°) Constitution de monopoles dont il importe que les municipalités aient la propriété.

5. — Ce qui frappe d'abord tout esprit attentif, c'est le développement qu'a pris depuis un demi-siècle le domaine industriel communal non seulement en France, mais encore en Angleterre, en Allemagne, en Belgique et dans beaucoup d'autres pays. C'est là un phénomène trop universel pour être dû au hasard ; il faut lui reconnaître des causes plus profondes.

Il a eu pour origine une idée fiscale. Les municipalités ont voulu se créer une source de revenus qui leur permette de subvenir à leurs dépenses toujours croissantes et d'assurer un contrepoids à la prodigieuse augmentation de leurs dettes.

Si l'on examine la situation financière des communes françaises (1), on constate qu'en 1836 le montant total de leurs dépenses s'élevait à 159.851.633 francs. En 1891, leurs dépenses ordinaires seules étaient de 641.619.116 francs et atteignaient 730.388.665 francs en 1899 (2).

Cette augmentation des dépenses locales n'est d'ailleurs pas un fait particulier à la France (3).

En Angleterre, par exemple, les municipalités demandaient aux contributions directes, en 1868, 16.800.000 liv. st. En 1891, pour ces mêmes contributions, on constate le chiffre de 27.818.000 liv. st. et en 1898 celui de 37.605.000 liv. st. (4).

Sous la pression de ces besoins toujours croissants de capitaux, les municipalités ont été amenées à faire appel à diverses sources de revenus.

6. — Le rendement des impôts augmente, il est vrai,

(1) Les chiffres ci-après sont extraits des circulaires du ministère de l'intérieur ainsi que des situations financières des communes que ce ministère publie depuis 1877.

(2) Cette progression serait encore plus forte sans une modification intervenue dans la comptabilité. En 1899, en effet, on a supprimé du budget des communes pour les rattacher au budget de l'État 3 centimes pour frais de perception, ce qui a causé une diminution purement nominale de 3.222.000 francs. Les contribuables n'ont été en rien déchargés ; ils paient ces 3 millions 1/4 comme auparavant.

(3) V. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. I, p. 778 et suiv.

(4) V. Sir Henry Fowler, *Conférence sur les entreprises commerciales et industrielles des municipalités anglaises* (*Economiste français*, 2 juin 1900).

avec le développement de la population et de la richesse nationale. Mais, c'est un fait observé, l'augmentation des charges communales suit une marche beaucoup plus rapide : les plus-values d'impôts fournies par l'accroissement de la matière imposable ne sauraient les compenser.

D'autre part, les municipalités ne peuvent pas augmenter indéfiniment le nombre et la quotité des taxes qu'elles perçoivent.

L'autorité supérieure restreint leur droit de taxation et intervient dans le choix de la matière imposable. Elle leur fixe les limites dans lesquelles pourront être votés les centimes additionnels et ne leur permet d'établir des taxes indirectes que sur certains objets. Il importe, en effet, qu'elle veille à ce qu'aucune partie du territoire ne soit si éprouvée par les impôts locaux qu'elle ne puisse plus supporter sa part des charges nationales.

D'ailleurs, des considérations économiques et financières conduisent à ne pas dépasser un certain maximum de taxation. Il est incontestable que des taxes très élevées ont des inconvénients considérables ; elles sont difficiles à établir avec justice et à percevoir avec économie. Elles poussent presque toujours à la fraude, aux dissimulations, c'est-à-dire à l'immoralité. Enfin elles ont une tendance à provoquer l'émigration des capitaux, à décourager les efforts individuels et à introduire dans la société une sorte de communisme.

En outre, il ne faut pas oublier que tous les impôts

contiennent une part d'iniquité : même ceux qui en sont exempts en théorie aboutissent à de nombreuses inégalités dans la pratique parce que, ou les déclarations des contribuables sont inexactes, ou les présomptions du fisc sont erronées, ou la taxation d'office est insuffisamment éclairée. C'est pour cette raison que toute taxe, quel qu'en soit le mérite abstrait, doit être modérée.

Enfin il est une troisième restriction au rendement des impôts locaux, c'est celle qui résulte de la nature même des choses. En fait, la matière imposable est nécessairement limitée ; il s'ensuit que la productivité des impôts l'est aussi.

7. — Les communes ont pendant longtemps retiré de leur domaine foncier des revenus considérables. Mais, à l'heure actuelle, ceux-ci ne sont pas susceptibles de s'accroître, et, dans beaucoup de cas, ils ont des tendances à diminuer.

Le domaine agricole communal a perdu l'importance qu'il avait jadis. Les publications du ministère de l'intérieur sur les situations financières des communes ne cessent de faire mention de la diminution des revenus des biens communaux (1). Il n'est d'ailleurs pas désirable que les communes soient propriétaires d'un domaine agricole trop étendu. L'expérience a démontré en effet la supériorité de la propriété individuelle sur la

(1) V. par exemple les situations financières des communes en 1898 et en 1899.

propriété collective, au point de vue de la productivité. L'exemple de la Ville de Paris et de son domaine agricole d'Algérie en est la preuve ; et les Crédits fonciers voient leur situation de propriétaires influer défavorablement sur la valeur de leurs titres. En Allemagne même où, pendant longtemps, le domaine agricole avait été pour l'État et pour les communes une source importante de revenus, l'administration, sous l'empire de nouvelles théories qui se sont fait jour depuis quelques années, est en train de céder aux particuliers les propriétés qu'elle avait exploitées jusqu'à aujourd'hui.

Quant aux revenus que les municipalités retirent des locations des marchés, des halles, des abattoirs, ils ne sont pas susceptibles de s'accroître. Élever trop haut les taxes perçues dans ces divers établissements, ce serait frapper lourdement des denrées alimentaires de premier ordre sur lesquelles pèsent déjà le plus souvent des droits d'octroi.

En ce qui concerne les maisons de rapport (1), les villes ont jusqu'à aujourd'hui, pour la plupart, négligé de faire les bonnes affaires qui se présentaient à elles. Et ce n'est pas à l'époque actuelle que l'on pourrait con-

(1) Le domaine foncier urbain comprend des habitations à bon marché. Mais celles-ci sont loin d'avoir donné les bons résultats qu'on en attendait. Habitées par des ouvriers peu soigneux, elles sont mal entretenues et elles sont en général mal gérées par les municipalités. V. Paul Bauregard, *Les habitations à bon marché et l'action des pouvoirs publics* (*Monde économique*, 8 septembre 1900).

seiller aux municipalités d'étendre leur domaine urbain : les achats de terrains seraient très onéreux ; ce serait d'ailleurs une mauvaise spéculation, car il est à prévoir que la valeur des terrains dans les villes ne tardera pas à diminuer avec le développement des moyens de transport qui rendent les communications aisées et permettent aux habitants de se loger à des distances souvent très grandes du centre des agglomérations.

Ainsi, la constitution d'un domaine industriel s'est présentée à beaucoup de municipalités comme un moyen d'avoir une source de revenus qui leur permette, sinon immédiatement, du moins à une époque peu éloignée, de subvenir aux dépenses toujours plus nombreuses qu'elles sont obligées de faire.

8. — Beaucoup d'esprits avisés ont également vu dans ce domaine industriel un capital pouvant servir de contrepoids aux dettes communales qui ne cessent de s'accroître.

Une statistique, publiée par notre ministère de l'intérieur en 1836, nous fait connaître qu'à cette époque le passif communal ne dépassait pas 19.533.000 francs. On le voit s'élever à 2.049.548.974 francs en 1869 et atteindre 3.682.314.351 francs en 1899 (1).

Quant aux emprunts des localités anglaises en 1875 (antérieurement à cette date on manque de renseigne-

(1) V. *Les situations financières des communes de France*, publiées par le ministère de l'intérieur en 1892 et en 1900.

ments), ils constituaient une dette de 92.820.000 liv. st. qui s'élève à peu près à 262.000.000 liv. st. en 1898 (1).

Un grand nombre de municipalités françaises ne sont encore que nues propriétaires des entreprises qui composent leur domaine industriel ; celles-ci ne leur feront retour, pour la plupart, que dans une vingtaine d'années, et, autant qu'on peut le calculer de si loin, leur valeur équivaudra presque au montant du passif local à cette époque.

La possession d'un pareil capital ne peut que fortifier le crédit des communes et le rendre moins variable. Il constitue pour leurs emprunts une garantie meilleure que leurs impôts destinés surtout à faire face aux dépenses ordinaires et leur permet de se procurer de l'argent à des taux très modérés (2).

9. — Il est d'ailleurs conforme aux idées modernes que les municipalités s'ingèrent dans une foule de services dont elles s'étaient jusque-là abstenues. La conception la plus répandue que l'on se fait actuellement de l'État envisagé comme autorité nationale ou comme autorité locale, loin de s'opposer à la multiplication de ses fonctions, tend au contraire à un accroissement prodigieux du rôle qu'il est appelé à jouer. La doctrine qui prévalait parmi les penseurs et les hommes publics

(1) V. Sir Henry Fowler, *op. cit.*

(2) Cf. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. 2, p. 203 et suiv.

dans la seconde partie du XVIII[e] siècle et au commencement du siècle passé et qui était peu favorable à l'extension du rôle des pouvoirs publics, perd tous les jours du terrain. C'est une autre opinion qui prévaut à l'heure actuelle. Elle préconise l'absorption du plus grand nombre possible de services par l'administration et l'attribution à la collectivité de fonctions que l'on avait jusqu'à nos jours laissé remplir par les individus.

Ces idées n'ont pas tardé à engendrer des faits. Pendant longtemps, dans notre pays du moins, les attributions des municipalités étaient restreintes à ceux des services communs qui ont un caractère vraiment public, c'est-à-dire qui sont tels que des particuliers ou des compagnies peuvent malaisément s'en charger. La police, la voirie, voilà quelles étaient les principales branches de l'administration communale. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le rôle des municipalités ne cesse de s'accroître. Elles font chaque année des sacrifices de plus en plus grands pour l'instruction publique, pour l'hygiène, pour l'assistance publique et beaucoup d'autres services dont elles ne s'occupaient guère autrefois. C'est sous l'empire de ces tendances qu'elles sont intervenues dans la sphère économique et qu'elles se sont constitué un domaine industriel avec les entreprises d'eau, de gaz, d'électricité, de transports en commun. Certaines d'entre elles ont même eu l'intention de gérer des pharmacies, des boulangeries, des

boucheries ; mais elles n'ont pas encore pu mettre leurs projets à exécution (1).

Cette tendance se manifeste également à l'étranger. « Si les économistes pratiquaient strictement la méthode qui consiste à relever tous les faits, ils seraient fort embarrassés pour défendre la thèse anti-interventionniste. Est-il un fait plus frappant, à l'heure actuelle, que l'accroissement continu dans toutes les sociétés progressives des fonctions de l'État ? Partout, mais nulle part plus qu'en France, en Angleterre, en Allemagne, aux États-Unis, le progrès de la démocratie a pour conséquence des interventions de plus en plus fréquentes dans toutes les branches de l'activité humaine. Quand on nous parle, comme il arrive encore souvent, de la répugnance des Anglais et des Américains pour l'action de l'État, pour la multiplicité des lois écrites, on est en retard de trente ou quarante années sur la marche des événements (2). »

10. — Les deux causes, l'une financière, l'autre politique, que nous venons d'analyser, expliquent seulement pourquoi les municipalités se sont créé un domaine industriel. Il nous faut maintenant rechercher les raisons qui les ont déterminées à composer ce domaine d'entreprises d'eau, de gaz, d'électricité et de transports en commun.

Puisque les distributions d'eau, de gaz, d'électricité

(1) Voy. notamment Bourdeau, *op. cit.*
(2) Henry Michel, *L'idée de l'État*, p. 567.

étaient destinées à satisfaire aux nécessités des services publics, à l'arrosage et à l'éclairage des rues, à l'alimentation des bornes-fontaines, au chauffage des établissements municipaux, elles devaient appartenir aux communes. Et l'on fit aussi servir ces entreprises communales à assurer la satisfaction des besoins des particuliers, car il eût été inutile de créer des services distincts puisqu'une canalisation unique pouvait suffire et pouvait permettre de réaliser des économies, tandis que la multiplicité des canalisations ne pouvait qu'entraîner un gaspillage inutile de richesses.

En outre, l'intervention des communes, non seulement dans les industries dont nous venons de parler, mais encore dans les industries de transports en commun, trouve sa justification dans ce fait que toutes ces industries sont destinées à pourvoir à la satisfaction des besoins essentiels et primordiaux de la généralité des habitants des agglomérations. Elles procurent en effet une utilité générale en ce qu'elles rendent plus faciles et plus économiques les moyens de locomotion et fournissent à bon marché l'eau, l'éclairage, le chauffage ainsi que la force motrice. Or il rentre dans le rôle de la commune de conserver et d'améliorer les conditions générales de bien-être et d'existence des individus qui la composent.

11. — D'ailleurs, par la force même des choses, l'abstention absolue était interdite aux municipalités. Les entreprises dont il s'agit ne peuvent pas fonctionner sans le concours de la puissance publique. Leur instal-

lation nécessite parfois l'exercice des droits d'expropriation et d'occupation des propriétés privées; il peut être nécessaire d'élargir des rues dont l'étroitesse empêcherait l'établissement de lignes de tramways, ou d'appuyer des fils électriques contre les maisons qui longent les voies publiques. En outre, les canalisations servant aux distributions d'eau, de gaz, d'électricité ainsi que les rails destinés à la circulation des moyens de transports en commun ne peuvent pas être établis sans l'autorisation de l'administration, car ils sont nécessairement posés sur les voies publiques.

Qu'y a-t-il d'étonnant dès lors que les municipalités se soient réservé parfois l'exploitation, dans tous les cas la propriété de pareilles entreprises (1)?

12. — Enfin ce qui a nécessité leur intervention, c'est la tendance inévitable de ces entreprises à constituer des monopoles. Cette tendance résulte d'une nécessité matérielle et d'une nécessité économique qui mettent en fait des obstacles à la concurrence laquelle est cependant légalement possible.

(1) Il faut faire remarquer que les concessionnaires de distributions d'eau, de gaz, d'électricité, ainsi que les concessionnaires de lignes de tramways ne sont pas propriétaires des travaux qu'ils exécutent pour l'exploitation de ces services. La jurisprudence considère ces travaux comme étant la propriété de la commune. C'est donc à tort que dans la plupart des traités de concession on stipule qu'à l'expiration de la concession la commune deviendra propriétaire de tous les travaux exécutés par le concessionnaire; elle ne devient pas propriétaire, elle est propriétaire du jour où les travaux faits par le concessionnaire ont été affectés à un service public.

Il faut tout d'abord faire remarquer que, dans la plupart des cas, il serait matériellement impossible de multiplier le nombre de ces entreprises comme l'exigerait le régime de la concurrence. Non seulement ce nombre ne peut être illimité, ce qui est évident, puisque la largeur des voies publiques est nécessairement restreinte ; mais encore la présence de plusieurs canalisations et de plusieurs lignes concurrentes dans chaque rue n'irait pas sans inconvénients et surtout sans dangers, car les travaux continuels d'installation et de réparation qu'elles nécessiteraient gêneraient singulièrement la circulation pour les besoins de laquelle les voies publiques ont cependant été créées.

En outre, l'établissement de plusieurs entreprises de même nature entraînerait des dépenses inutiles qu'il importe d'éviter. On aboutirait à substituer la petite production à la grande et on se priverait sans raison des avantages que celle-ci présente. Le coût de production deviendrait nécessairement plus élevé puisqu'il faudrait notamment dépenser plusieurs fois le capital de premier établissement pour installer plusieurs conduites d'eau, de gaz, d'électricité, pour construire plusieurs lignes de tramways. Et la création de plusieurs entreprises rivales constituerait un fait en contradiction avec le mouvement très réel qui de nos jours pousse, avec une intensité croissante, vers la concentration des capitaux, vers l'extension des installations industrielles et même commerciales.

C'est ainsi que le monopole est le cas le plus fréquent pour les distributions de gaz. Bien que certains traités, comme à Lyon, réservent à la municipalité la faculté de faire d'autres concessions ayant le même but, en fait dans chaque agglomération on ne trouve jamais qu'une entreprise de gaz ayant des canalisations sur la voie publique.

La seule exception qui existe est à Berlin : le réseau municipal s'y étend à toute la ville, il alimente seul l'éclairage public. La clientèle privée se partage entre lui et une compagnie qui subsiste en vertu d'une ancienne concession directement donnée par le gouvernement.

Le monopole, au moins en fait, est également le cas le plus fréquent pour les distributions d'électricité. Toutefois il y a quelques exceptions : c'est ainsi que la concurrence existe entre plusieurs compagnies à Vienne, Buda-Pesth, Londres et Lyon.

Pour les tramways, le monopole se rencontre aussi presque toujours. Une impossibilité matérielle provenant d'une part de l'étroitesse des rues et d'autre part de la largeur nécessaire à l'établissement des rails s'oppose à ce qu'on puisse mettre en concurrence sur le même parcours plusieurs compagnies rivales. Et, si à Berlin il existe plusieurs sociétés ayant pour objet l'exploitation des moyens de transports en commun, l'une d'elles est de beaucoup la plus prépondérante et peut être considérée comme investie d'un véritable monopole (1).

(1) Voy. Lauriol, *Compte rendu sommaire sur l'éclairage au gaz, l'éclairage électrique et les tramways à l'étranger*, publié en juin 1898.

Le monopole est donc ici naturel, normal, et l'expérience a même démontré qu'il était obligatoire et que rien ne prévalait contre lui.

Aux États-Unis on avait essayé de faire fonctionner le régime de la concurrence ; mais ce régime n'a pas subsisté longtemps et n'a pas tardé à être remplacé par le régime du monopole. Les pouvoirs publics avaient concédé à des compagnies, le plus souvent à perpétuité, et sans jamais imposer aucune condition à leur exploitation, les distributions de gaz et les entreprises de transports en commun. Ils s'étaient contentés de faire des concessions de même nature à plusieurs compagnies, persuadés que la concurrence agirait là comme dans les affaires ordinaires et qu'elle assurerait le bon marché des produits et des services. Laisser se créer des lignes de tramways parallèles, tel avait paru être le grand secret pour obtenir des transports peu coûteux ; de même, on avait autorisé dans la même ville plusieurs compagnies à installer des canalisations pour l'éclairage au gaz.

Mais la concurrence n'a pas persisté longtemps. Les compagnies rivales ont fusionné ou bien se sont entendues pour l'établissement de leurs tarifs et ont vendu à des prix très élevés leurs produits ou leurs services, les chartes de leurs concessions leur laissant toute liberté à ce sujet. Ainsi s'est formé le monopole qu'on avait voulu éviter. Des « trusts » municipaux se sont constitués, contrairement à la volonté des villes, et ont donné

naissance à de nombreux abus en présence desquels les pouvoirs publics se sont trouvés désarmés. On a bien édicté des lois contre ces trusts. Mais ces lois ont été facilement éludées ; et le « Chicago gas trust » notamment, anéanti plusieurs fois, s'est toujours reformé.

Aussi les municipalités américaines ont maintenant perdu toute illusion sur l'efficacité du régime de la concurrence en matière de services publics et elles n'accordent les autorisations nécessaires à l'établissement des lignes de tramways ou des câbles électriques qu'en se réservant un certain contrôle sur leur exploitation (1).

Il faudrait se garder de croire qu'il y ait là un phénomène purement américain. La tendance qu'ont les services publics que nous étudions à constituer des monopoles se manifeste également en France. Ce qui s'est passé à Lyon en est la preuve. Le conseil municipal de cette ville croyait pouvoir connaître les bienfaits de la concurrence en matière d'éclairage. Il espérait que les compagnies d'électricité, la société de Jonage d'une part, la société d'Énergie électrique d'autre part ainsi que la Compagnie du gaz toutes désireuses d'avoir le plus grand nombre de clients possible lutteraient à coup de tarif au grand avantage des consommateurs (2).

(1) V. Paul de Rousiers, *op. cit.*

(2) Aux mois de juillet et de septembre 1897, l'administration municipale de Lyon a passé avec la Compagnie du gaz un traité aux termes duquel la liberté de l'éclairage a été proclamée. Le 18 août 1898, elle a concédé à la société d'Énergie électrique le droit de distribuer l'électricité. Quant à la Compagnie de Jonage elle est concessionnaire de l'État.

Mais, peu de temps après qu'elle fut nantie de sa concession, la société d'Énergie électrique la cédait à la Compagnie du gaz ; et celle-ci s'entendit bientôt après avec la Compagnie de Jonage (1).

Ainsi, grâce à ces agissements, le monopole de l'éclairage que les édiles lyonnais croyaient avoir tué est maintenant ressuscité (2).

Donc puisque le monopole s'imposait, il fallait l'accepter et éviter qu'il n'engendre des abus. C'est ce qu'ont compris les municipalités françaises. Si elles n'exploitent pas, toutes, les entreprises d'eau, de gaz, d'électricité, de transports en commun qui fonctionnent sur leur territoire, elles en sont toutes propriétaires ; et ainsi, si elles n'en ont pas toujours conservé la direction, elles n'ont jamais abdiqué le droit de les contrôler. Faisant partie de leur domaine, ces monopoles, loin d'accentuer l'inégalité entre les hommes, tendent, au contraire, à cet heureux résultat de créer pour l'ensemble des citoyens un fonds de richesses communes.

(1) Rapports de M. Appleton et de M. Augagneur au Conseil municipal de Lyon (séance du 19 février 1901).

(2) Toutefois, il faut faire remarquer que le Conseil municipal de Lyon s'oppose à la formation de ce monopole qui ne peut exister, d'après lui, sans son assentiment. Quel que soit le bien fondé de sa prétention, il n'en est pas moins vrai que ce qui s'est passé à Lyon prouve que les entreprises que nous étudions ont une tendance à constituer des monopoles.

CHAPITRE II

IMPORTANCE DU DOMAINE INDUSTRIEL DES MUNICIPALITÉS.

Sommaire. — 13. A) Surface sur laquelle il s'étend. — 14. B) Besoins qu'il a à satisfaire. 1°) Utilité *a*) des distributions d'eau.— 15. *b*) Des distributions de gaz et d'électricité.— 16. *c*) Des moyens de transports en commun. — 17. 2°) Augmentation du nombre de ces besoins. Ses causes : accroissement de la population urbaine. — 18. Progression des besoins. — 19. 3°) La concurrence ne s'exerce que dans des limites très restreintes.

13. — Il est impossible d'indiquer d'une manière précise l'état actuel du domaine industriel des municipalités françaises. On n'a pas encore songé à recueillir des renseignements de ce genre ; il faut l'attribuer sans doute à ce fait que, dans notre pays, où de pareilles recherches sont habituellement réservées à l'administration, il manque un service central qui soit chargé de réunir entre ses mains l'ensemble des notions relatives aux entreprises d'eau, de gaz, d'électricité et de transports en commun (1).

(1) L'administration publie, il est vrai, chaque année, des tableaux sur la longueur, le coût d'établissement, le trafic, les dépenses et les recettes des chemins de fer d'intérêt local et des tramways. Mais elle ne distingue pas les lignes concédées par les communes de

Mais on peut se rendre compte de l'importance de tout domaine industriel municipal en examinant l'étendue de territoire sur lequel il rayonne et la quantité de débouchés qui s'offrent à ses produits.

Il suffit de faire remarquer qu'il comprend les lignes et les canalisations installées sur toutes les voies publiques traversant le territoire communal, que ces voies dépendent ou non de la commune. Ainsi l'a décidé une circulaire des ministres de l'intérieur et des travaux publics du 15 août 1893, rendue à la suite d'un avis du Conseil d'État du 27 juin de la même année, et confirmant d'ailleurs ce qui était admis depuis 1889.

14. — Et ces entreprises municipales tirent leur importance non seulement de la surface considérable sur laquelle elles s'étendent, mais encore du nombre et du caractère des besoins à la satisfaction desquels elles sont presque seules appelées à pourvoir.

Les distributions d'eau sont tout d'abord créées pour subvenir aux nécessités des services publics. Elles servent au nettoyage des rues, à l'alimentation des bornes-fontaines, à l'extinction des incendies et à beaucoup d'autres emplois. En outre, dans ces dernières années, une tendance nouvelle s'est manifestée dans quelques villes largement pourvues d'eau en faveur de la création de lavoirs et de bains publics.

celles qui sont concédées par l'État ou les départements, de sorte qu'il est également impossible d'évaluer d'une manière précise cette partie du domaine industriel communal.

En général, les distributions d'eau sont également conçues de façon à permettre la fourniture de l'eau aux maisons particulières. Les divers usages auxquels se prête l'eau ainsi livrée aux habitants sont si variés et si nombreux qu'on ne saurait en faire une énumération même approximative. Elle est employée à des usages domestiques, tels que la boisson et l'hygiène du corps ; et il n'est pas d'usine où elle ne soit nécessaire en grande quantité, pas de fabrication où elle n'intervienne. Dans certaines villes elle est même employée comme force motrice : il en est ainsi à Grenoble et à Genève.

Marseille distribue 765 litres d'eau par jour et par personne, Rome 414, New-York 359, Glasgow 291, et Paris 240 seulement.

Si l'on réfléchit que les eaux qui ont servi contiennent des détritus d'animaux, végétaux et minéraux où se trouvent tous les éléments nécessaires à la nutrition des plantes, il paraît naturel que beaucoup de municipalités aient songé à utiliser comme engrais ces substances qu'il est absolument nécessaire d'éloigner le plus possible de l'agglomération. De là la création d'entreprises municipales qui ont pour but l'utilisation des eaux usées. « Mais il convient de faire remarquer que, jusqu'à présent, le total des dépenses faites pour la culture à l'eau d'égout atteint assez généralement un chiffre supérieur au revenu brut, et que cette opération se solde souvent par un déficit. Elle ne peut donc être entreprise dans la plupart des cas qu'au nom de l'utilité

publique et à la condition qu'une partie des dépenses soit considérée comme une charge des budgets municipaux, charge représentative du bénéfice qu'en retire la collectivité au point de vue de la santé publique, et qui doit être ajoutée à celle résultant des frais d'adduction et d'élévation de l'eau d'égout (1). » Ainsi, ces entreprises sont, avant tout, des œuvres d'assainissement, elles ne sont nullement destinées à fournir des revenus aux municipalités.

15. — Quant au gaz et à l'électricité, ce sont jusqu'à aujourd'hui les seules sources de lumière qui se prêtent à l'organisation d'un service d'éclairage de quelque étendue, en sorte que leur emploi s'impose pour la distribution régulière de l'éclairage public et privé dans les villes. Ils servent également au chauffage et peuvent être utilisés comme force motrice.

Il importe de faire remarquer que, grâce aux progrès de la science moderne, l'électricité n'est plus, comme avant, exclusivement fournie par des usines. Pour sa production l'utilisation des forces naturelles, telles que les chutes d'eau, tend de plus en plus à se généraliser. Grâce à ces nouveaux procédés, on l'obtient à peu de frais, ce qui permet de la vendre à bon marché. La force motrice transmise par le courant électrique est desti-

(1) Bechmann, *Distributions d'eau et assainissement*.Cet auteur cite à l'appui de ce qu'il avance les résultats fournis par les exploitations des domaines servant à l'épuration des eaux d'égout par irrigations agricoles et appartenant aux Villes de Paris, de Reims et de Berlin.

née à être employée dans les grandes usines, dans les ateliers domestiques ainsi que dans les exploitations agricoles. En effet, elle présente toutes sortes d'avantages sur celle qui est fournie par la vapeur, elle coûte moins cher, ne nécessite ni chaudière, ni installation spéciale, et sa supériorité apparaît surtout quand l'opération industrielle à effectuer est de nature discontinue, car la consommation de l'électricité est strictement limitée aux intervalles de temps pendant lesquels marche la machine qu'elle actionne. Ces distributions d'énergie, dont une loi récente a facilité l'établissement, ne peuvent que se développer dans un pays comme la France où les gisements de houille sont peu importants et ne donnent qu'un rendement très faible. Elles sont appelées à devenir pour les municipalités des sources abondantes de revenus.

Leur utilité économique ne le cède d'ailleurs en rien à leur utilité financière. Grâce à elles l'atelier de famille pourra être reconstitué, et l'ouvrier pouvant travailler chez lui évitera ainsi tous les inconvénients qui résultent de la fréquentation des usines. En outre, elles auront, ce n'est pas douteux, une action bienfaisante sur l'industrie nationale et augmenteront la productivité générale du pays (1).

16. — Enfin les entreprises de transports en com-

(1) V. *Les utilisations modernes des forces naturelles* (*Economiste français*, 9 octobre 1897) et *L'avenir de l'atelier de famille en France* (*Economiste français*, 22 décembre 1900).

mun ont pris un grand développement, grâce aux progrès réalisés dans les modes de traction et spécialement grâce à l'emploi de plus en plus pratique de l'électricité comme moteur ; et, si le mouvement de construction des tramways auxquels nous assistons en ce moment se poursuit pendant quelque temps avec la même intensité, il n'y aura bientôt plus de région si pauvre soit-elle qui n'en soit dotée (1).

Tandis qu'autrefois les tramways ne servaient guère qu'aux voyageurs dans l'intérieur des villes et dans la banlieue la plus voisine, depuis quelques années, à cette première utilité, ils en ont joint une autre : ils pénètrent plus loin dans les campagnes et portent souvent non seulement des voyageurs, mais des bagages et même des marchandises. Ils contribuent ainsi dans une large mesure à la facilité des communications locales et figurent par conséquent avec les chemins de fer, à un rang plus ou moins éloigné de ces chemins, parmi les instruments précieux de civilisation, de progrès et de prospérité.

17. — On n'aurait qu'une idée imparfaite de l'impor-

(1) D'après le tableau publié par le *Journal officiel* du 19 juillet 1900 sur les moyens de transports en commun de l'État, des départements et des communes, en 1899, on a construit en France 444 nouveaux kilomètres de tramways et on a consacré à ce genre d'industrie un capital de plus de 62 millions de francs. Au 31 décembre 1899, on avait en France une longueur de lignes de tramways réellement construite de 3.733 kilomètres ayant, à la même date, coûté comme dépense d'établissement 451.059.000 francs. V. *La multiplication des tramways* (*Economiste français*, 14 juillet 1900).

tance des industries municipales en n'envisageant que les diverses utilisations que l'on fait de leurs produits et de leurs services ; il faut également tenir compte des circonstances qui ont pour effet de multiplier les besoins que ces industries sont appelées à satisfaire.

L'un des phénomènes qui contribue le plus au développement du domaine industriel communal, c'est assurément l'énorme accroissement de la population urbaine qui ne cesse de se manifester depuis environ un demi-siècle. Cette concentration des hommes dans les villes est telle aujourd'hui que l'accroissement des habitants dans la plupart des pays est uniquement dû à la population urbaine, à celle des grandes villes surtout, tandis que la population rurale décroît non seulement dans sa proportion avec la population totale, mais encore d'une manière absolue.

En France, de 1886 à 1896, l'ensemble de la population ne s'est accru que de 299.316 unités, alors que les villes de plus de 30.000 âmes réunies gagnaient 699.083 habitants.

La supériorité de la concentration sur la dispersion, dans l'état actuel des applications de la science, est si marquée que ce sont les plus grandes agglomérations qui ont manifesté, dans le dernier demi-siècle, le plus de tendance à une croissance rapide, alors que beaucoup de villes petites et même moyennes ont végété. Les villes de plus de 100.000 âmes contiennent en France 12.2 0/0 de la population totale.

Ce mouvement qui se manifeste avec la même intensité dans tous les pays de vieille civilisation (1) ne peut que contribuer à augmenter l'importance du domaine industriel des municipalités.

18. — Et même, c'est un fait observé, la consommation des produits et l'utilisation des services fournis par les entreprises d'eau, de gaz, d'électricité, de transports en commun augmentent sans cesse et suivent une marche beaucoup plus rapide que l'accroissement de la population. On comprend en effet que, lorsque l'une de ces entreprises est récente, les anciens moyens d'alimentation, d'éclairage, de force motrice, de transports continuent à fournir ces services pendant un certain temps et que les habitudes de parcimonie, motivées par la difficulté avec laquelle on pourvoyait aux mêmes besoins antérieurement, ne s'effacent pas immédiatement : ce qui est considéré d'abord comme un luxe devient peu à peu une nécessité pour les classes riches, puis pour la population entière ; enfin des usages nouveaux surgissent, grâce à la facilité et à l'économie qu'on trouve à les satisfaire en s'adressant aux grandes entreprises municipales.

C'est ainsi qu'à Paris, dans une période de 35 ans, la

(1) En Angleterre, de 1881 à 1891, les habitants des villes ont vu leur nombre augmenter de 3.016.579 habitants, alors que ceux des compagnes diminuaient de 139.545. De même en Allemagne, la population rurale a diminué de 34.111 unités de 1871 à 1890, tandis que dans le même laps de temps la population urbaine augmentait de 8.452.431.

consommation moyenne de l'eau par jour a passé de 114.000 mètres cubes à 533.000, tandis que la population s'est accrue de 1.696.741 habitants à 2.500.000. Elle a presque quintuplé pendant que la population augmentait de 40 0/0 seulement. L'eau était employée à raison de 67 litres par tête en 1861 et l'on en consomme 240 en 1900.

Aussi, lorsqu'on projette la création d'une entreprise de distribution d'eau, doit-on tenir compte des besoins présents et des besoins à venir. Et, pour ces derniers, on doit non seulement calculer l'accroissement probable de la population, mais encore la progression possible de la consommation par tête ; c'est ainsi qu'à Londres, où la transformation du système d'alimentation est projetée, on prend, comme point de départ, le volume nécessaire pour alimenter dans 50 ans, à raison de 180 litres par tête, une population de 12 millions d'habitants, alors que la consommation actuelle est de 159 litres pour un peu plus de 5 millions d'habitants (1).

C'est également ce phénomène de la progression des besoins qui explique pourquoi la consommation du gaz, loin d'avoir diminué depuis l'emploi de l'électricité, a augmenté malgré l'usage de ce nouveau mode d'éclairage.

De même, le perfectionnement des moyens de trans-

(1) A New-York, la consommation par habitant a augmenté en 10 ans de 70 0/0, à Louisville, Chicago, Brooklyn, Cleveland de 100 0/0. V. Bechmann, *op. cit.*

ports en commun a fait naître en grand nombre et se développer des centres urbains tels que l'on n'en avait jamais connus. A côté du phénomène de l'accroissement des grandes villes s'en produit un autre, celui de la diffusion, qui tend tous les jours à s'accentuer grâce aux perfectionnements incessants des transports en commun. On n'attachera bientôt plus aucune importance à demeurer loin du centre de ses affaires, ce qui nécessitera la multiplication des moyens de communication.

19. — Mais il ne faudrait pas croire qu'il soit absolument nécessaire, pour la satisfaction des besoins que nous venons d'énumérer, de recourir aux industries des communes. Celles-ci ne peuvent pas créer à leur profit des monopoles absolus. Elles ne peuvent pas empêcher la fabrication ou la vente d'eau, de gaz, d'électricité ; quant à l'industrie des transports elle est également libre. Mais, étant maîtresses des voies publiques qui traversent leur territoire, elles peuvent s'opposer à l'établissement de canalisations ou de rails concurrents et jouir de la sorte d'une situation privilégiée qui leur confère les avantages d'un véritable monopole (1).

Donc, bien qu'en fait la concurrence soit considérablement entravée, puisque les entreprises particulières

(1) Il faut toutefois faire remarquer que, lorsqu'un particulier possède deux propriétés séparées par une route, il peut relier ses deux propriétés par une canalisation sous la voie publique qui lui permette de n'avoir qu'une usine. Ce droit a été reconnu aux particuliers depuis une circulaire du 15 août 1893.

ne peuvent pas s'établir sur les voies publiques, en droit elle est possible et elle s'exerce effectivement dans une certaine mesure. Toute personne peut puiser de l'eau dans des puits et transporter cette eau chez elle ou chez autrui. Certains industriels fabriquent chez eux du gaz ou de l'électricité, s'en servent eux-mêmes ou les vendent ; enfin les voitures font concurrence aux tramways.

Toutefois la situation privilégiée des industries municipales leur assure une supériorité incontestable sur les industries similaires.

Les travaux de la science moderne sont venus démontrer d'une manière péremptoire la nécessité d'eau de bonne qualité que les distributions collectives peuvent seules fournir. L'eau des puits creusés au milieu des agglomérations, ainsi que l'eau des rivières qui les traversent sont polluées au suprême degré ; elles sont imbuvables. Il en résulte que l'eau potable provenant des entreprises municipales ne peut être remplacée par rien : ici, en fait, la concurrence ne s'exercera que dans des cas exceptionnels.

Et, en général, toutes les industries municipales ont sur les industries privées qui tendent à la satisfaction des mêmes besoins des avantages incontestables. Elles ont sur ces dernières la supériorité que les grandes industries ont sur les petites. En groupant tous les facteurs de la production, main-d'œuvre, capitaux, agents naturels, emplacement, elles réussissent à les

économiser, c'est-à-dire qu'elles arrivent à produire la même quantité de richesse avec moins de frais. Le coût de production est moindre pour elles que pour leurs rivales nécessairement moins importantes.

En outre, ayant de nombreux débouchés, elles peuvent se contenter de petits bénéfices, assurées qu'elles sont de retrouver dans l'importance de leurs affaires, dans leur multiplicité une compensation à cette diminution de profit sur chaque opération en particulier.

Les industries privées ne pouvant pas vendre leurs produits ou leurs services à des prix aussi bas que les industries municipales sont fatalement délaissées.

CHAPITRE III

DESTINATION DU DOMAINE INDUSTRIEL DES MUNICIPALITÉS.

Sommaire. — 20. A) L'exploitation du domaine industriel communal doit être dirigée de manière à provoquer l'amélioration de la condition des ouvriers. — 21. B) Elle doit avoir lieu uniquement dans l'intérêt des consommateurs. Aucun bénéfice ne doit être réalisé. — 22. C) Le domaine industriel communal est destiné à être une source de revenus pour les communes. 1°) Le coût de production doit être peu élevé. — 23. 2°) Des bénéfices doivent être réalisés. *a*) Légitimité de ces bénéfices. Comparaison avec les impôts. — 24. *b*) Montant de ces bénéfices. — 25. *c*) Destination de ces bénéfices. — 26. 3°) Des tarifs.

20. — Ne nous occupant que de questions économiques et financières, nous n'avons pas à envisager le but technique du domaine industriel communal, nous n'avons pas à déterminer la nature et la qualité des produits qu'il doit créer ou des services qu'il doit rendre. En restant dans le cadre de notre étude, nous constatons que diverses tendances se sont manifestées dans l'exploitation de ce domaine. Il importe de rechercher sa destination afin de déterminer l'esprit dans lequel il doit être exploité.

Certaines municipalités, dans les travaux qu'elles font exécuter, se préoccupent surtout de l'intérêt des

ouvriers qu'elles emploient. Elles les font bénéficier de certains avantages dont ne jouissent pas les ouvriers des entreprises privées, en les payant mieux que ne le font les autres industriels, en n'exigeant d'eux qu'un travail de peu de durée, en leur offrant une continuité d'occupation, des congés, des pensions de retraite, des suspensions de travail les jours de fête. Et elles ont des tendances à en employer beaucoup afin que les faveurs qu'elles accordent profitent au plus grand nombre possible.

En agissant ainsi, elles prétendent ne pas exciter la jalousie des autres ouvriers, mais, au contraire, provoquer l'amélioration de leur sort. Car elles sont persuadées que les conséquences de leur pratique ne seront pas limitées aux travaux qu'elles font faire ; mais, que, par suite de l'importance de ces travaux, la mesure prise ne tardera pas à retentir sur les travaux particuliers et tendra à devenir une règle générale. Étant les plus grandes employeuses d'ouvriers qui soient dans la nation, elles espèrent que leurs exemples seront imités dans tout le pays (1).

Ainsi, dans cette conception, le domaine industriel communal apparaît comme un champ d'expérimentation socialiste destiné surtout à améliorer le sort de la

(1) En ce qui concerne la politique ouvrière, les programmes municipaux socialistes exigent que les communes paient des salaires minima fixés par les syndicats ouvriers. V. Stehelin, *op. cit.*, *Les programmes municipaux socialistes.*

classe ouvrière tout entière, c'est un moyen dont se servent les municipalités pour obtenir une répartition des richesses plus favorable aux travailleurs.

Telles sont les théories qui ont prévalu au sein du Conseil municipal de Paris, pendant la lutte qu'il a entreprise pour arriver à appliquer dans les chantiers de la capitale les conditions du travail qu'il avait élaborées. On les trouve exprimées dans un rapport du 27 avril 1888 présenté par M. Sauton, où l'on lit notamment ceci : « A Paris, le budget des travaux publics doit être considéré comme un budget annexe de l'Assistance publique : il est plus moralisateur de venir en aide aux travailleurs en leur procurant du travail qu'en leur délivrant des secours ; or, le budget des travaux étant limité, le conseil est amené à limiter la durée de la présence des ouvriers dans les chantiers communaux pour assister par le travail un plus grand nombre de ces ouvriers. »

Le Conseil municipal adopta le 2 mai 1888 les conclusions de ce rapport qui fixaient les conditions du travail applicables dans les chantiers de la Ville de Paris. Mais sa délibération fut annulée et ne put pas recevoir d'exécution pour les travaux donnés en adjudication (1).

Le 21 mai 1897, sur la proposition de M. Adrien Veber, il édicta « les conditions protectrices des ouvriers

(1) Quant aux conditions du travail des ouvriers qu'elle emploie directement, la Ville les a toujours fixées librement.

à imposer aux concessionnaires ». Cette délibération fut, elle aussi, annulée. Mais on en retrouve les dispositions dans la convention passée entre le préfet de la Seine et la Compagnie générale de traction, relative à l'exploitation du chemin de fer métropolitain (1). Cette convention stipule notamment en faveur des ouvriers employés dans cette entreprise la journée maximum de dix heures, un salaire minimum de 150 francs par mois, un congé annuel de 10 jours sans retenue de salaire, le paiement des jours de maladie, des pensions de retraite, un salaire intégral pendant les périodes d'instruction militaire, etc. (2).

21. — D'autres tendances se sont également manifestées dans l'exploitation du domaine industriel communal. Certaines municipalités estiment que les fournitures faites aux particuliers par leurs industries doivent leur être livrées sinon gratuitement, du moins au prix de revient, en tout cas sans qu'aucun bénéfice soit réalisé.

Ce n'est pas là un fait isolé. On remarque cette tendance à la gratuité dans tous les services dont l'administration est chargée (3). Sous l'empire de ce courant,

(1) V. la convention annexée à la loi du 30 mars 1898 déclarant d'utilité publique le chemin de fer métropolitain (*Journal officiel* du 1er avril 1898).

(2) Bien qu'il y ait peu d'employés aussi favorisés que ceux du chemin de fer métropolitain, ils se sont déjà mis deux fois en grève, en octobre 1898 et en janvier 1900. V. Paul Leroy-Beaulieu, *Les grèves et le projet Millerand* (*Economiste français*, 1901, p. 165).

(3) V. Paul Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, p. 162 et suiv. et p. 214.

on a renoncé à la perception de droits sur la navigation dans les canaux. Et le but que poursuivent les partisans de plus en plus nombreux de l'exploitation des chemins de fer par l'État, c'est avant tout l'abaissement des tarifs : ils espèrent que, maître des chemins de fer, l'État les exploitera sans chercher à faire des bénéfices.

Les arguments que l'on invoque en faveur de cette théorie sont nombreux. Certains auteurs, partant de cette idée que l'eau, la lumière, les moyens de transports sont des objets de première nécessité puisqu'ils sont destinés à assurer la satisfaction de besoins essentiels, sont d'avis que leur fourniture ne doit pas constituer pour les communes une source de bénéfices. Et M. Hauriou voit dans la réalisation de pareils profits « une détestable forme d'impôt » (1).

Quant à la plupart des socialistes, ils ne pensent pas qu'à l'heure actuelle le domaine industriel communal doive servir à subvenir aux dépenses publiques. « Assurément, écrit M. Charnay, les bénéfices réalisés par la commune en vendant le gaz, l'électricité, en exploitant les transports en commun remplaceront les impôts lorsque la société reposera sur les bases collectivistes ou communistes... Mais, en attendant, il paraît infiniment plus juste d'orienter provisoirement le régime fiscal vers la taxation de la fortune acquise ; l'impôt

(1) *Dangers des monopoles de fait établis par occupation de la voie publique* (*Revue du droit public*, t. I, p. 78 et suiv.).

sur le revenu, sur la rente et sur les successions poussé peu à peu jusqu'à ses dernières limites, la reprise des biens de mainmorte et d'autres mesures aussi radicales suffiront pour alimenter le budget tant que l'égalité économique ne sera pas établie. Et même, à défaut de cette égalité, toute perception communale ou d'État sur les objets de consommation est inique en ce sens qu'elle aide à la conservation des inégalités sociales (1). » Et, dans un autre article (2), le même auteur s'exprime ainsi : « Une des fins du socialisme municipal est précisément de rendre la gratuité effective, en mettant les services publics à la charge de ceux qui possèdent, en les obligeant à contribuer non plus en raison de leur nombre, mais de leurs facultés. L'impôt progressif est un moyen puissant de reprise des richesses publiques sur la classe qui s'en est emparée. Etendre indéfiniment le domaine des services publics en imposant les riches et en exonérant les pauvres, tel est le programme du socialisme communal. »

22. — Le domaine industriel municipal doit être exploité, selon nous, dans l'intérêt des finances communales. Il faut qu'il constitue pour les communes une source de revenus qui leur permette de subvenir à leurs dépenses et de se créer en même temps un capital qui forme un contrepoids à leurs dettes. Aussi importe-t-il que son exploitation soit conduite de telle sorte que le

(1) *Le gaz à Paris* (*Mouvement socialiste*, 1er juillet 1899).
(2) *La municipalité de Paris* (*Mouvement socialiste*, 15 avril 1900).

coût de production soit peu élevé, et que des bénéfices soient réalisés. L'intérêt des deniers publics doit prévaloir sur tous les autres.

Il convient que les municipalités se procurent à bon compte les matériaux (capitaux et matières premières) nécessaires à la production des fournitures industrielles qu'elles livrent.

Il serait aussi déraisonnable de leur part de chercher à augmenter sans raison le salaire de leurs ouvriers que de chercher à payer le plus cher possible les matériaux qu'elles emploient. Il est nécessaire d'enrayer le mouvement qui a pour but de faire du domaine industriel communal un moyen d'améliorer la condition des salariés. Une municipalité faisant exécuter un travail public n'a pas les mêmes droits qu'un particulier faisant travailler pour son compte. Le particulier ne gère que sa fortune personnelle ; la municipalité gère les deniers publics et n'a en aucune façon sur ces deniers les mêmes pouvoirs qu'a un propriétaire sur son propre bien. Elle n'est pas libre d'améliorer comme tout patron la situation de ses salariés ; car, en les favorisant, elle n'agit plus dans l'intérêt général, elle crée arbitrairement, aux dépens de la collectivité, une classe de privilégiés et elle sort ainsi du rôle qui lui incombe.

Ayant pour mandat exclusif de défendre les intérêts de la ville qu'elle représente, elle ne doit pas appliquer sur son domaine industriel des théories qui risqueraient d'avoir des conséquences dangereuses pour les finances

communales. Les expériences socialistes ne doivent se faire qu'aux risques et périls de ceux qui les entreprennent et non aux dépens des contribuables. Un conseil municipal n'est pas une assemblée destinée à mettre en pratique une thèse sociale : sa mission consiste à gérer dans l'intérêt de tous le patrimoine commun.

Il ne faut pas croire qu'une hausse exagérée des salaires au profit des ouvriers employés dans les entreprises municipales puisse avoir une influence durable sur les salaires des ouvriers travaillant chez les particuliers. Assurément les communes occupent un très grand nombre de bras, et les conditions du travail appliquées sur leurs chantiers pourront troubler plus ou moins le cours normal de la main-d'œuvre ; mais, de pareils effets, s'il sont en opposition avec le taux normal des salaires, ne sauraient longtemps subsister. Le mécanisme des transactions humaines ne serait que momentanément bouleversé. Les lois économiques auxquelles est soumis le marché du travail et que l'on tenterait vainement d'enfreindre ne tarderaient pas à s'appliquer. Pour qu'une amélioration générale du salaire soit durable, il faut qu'elle soit la conséquence naturelle d'un travail abondant et productif, d'un progrès qui profite également à tous les agents de la production. En faisant bénéficier les travailleurs qu'elles emploient d'avantages dont ne profitent pas ceux qu'occupent les autres industriels, les municipalités ne peuvent aboutir qu'à créer une classe de privilégiés parmi les ouvriers.

En outre, l'exécution de travaux destinée à servir l'intérêt de ceux qui y sont employés ferait affluer dans les villes les sans-travail. Il serait impossible de chercher à retenir à la campagne des gens qui ont de la peine à gagner leur vie à un rude travail et qui entreverraient la possibilité de recevoir un salaire très élevé pour un travail beaucoup plus facile (1).

Mais, si le rôle de la commune n'est pas d'enrichir les ouvriers, son rôle n'est pas non plus de les appauvrir et son intérêt exige qu'elle ne donne pas un salaire trop bas à ceux qu'elle emploie.

Qu'elles exploitent elles-mêmes leur domaine industriel, ou qu'elles le donnent à exploiter à des compagnies, les municipalités doivent se conformer ou exiger que les compagnies se conforment, en ce qui concerne la main-d'œuvre, au taux du salaire et à la durée du travail considérés comme normaux et courants dans la région qu'elles administrent. Et, comme il est d'usage, un jour de repos par semaine doit être accordé à tout ouvrier employé sur les chantiers communaux. Les autorités locales constateront, suivant les formes indiquées dans le décret du 6 août 1899, ce qui se fait dans les entreprises appartenant aux particuliers pour l'appliquer dans les leurs (2).

(1) V. Mataja, *Le socialisme municipal* (*Revue d'économie politique*, 1897).

(2) L'observation des dispositions de ce décret (à l'exception de celle qui est relative au marchandage) est facultative pour les communes. Selon nous, ces dispositions devraient toujours être appli-

Ainsi, elles n'amèneront pas la dépréciation des salaires qu'elles provoqueraient, au contraire, en donnant à leurs ouvriers des salaires peu élevés ; car qu'elles le veuillent ou non, par suite de la quantité et de l'importance des travaux qu'elles font exécuter, elles agissent toujours dans une certaine mesure sur le prix de la main-d'œuvre qui a des tendances à se rapprocher de celui qu'elles paient.

Il faut que l'ouvrier ait les moyens nécessaires d'existence pour subsister. Il doit pouvoir jouir d'un repos suffisant pour sauvegarder la déperdition de ses forces, conserver sa santé et par suite prolonger son existence. Il n'est pas admissible que l'usage de la force de travail ait pour objet sa destruction : ce serait une absurdité au point de vue économique. Or, en appliquant les conditions normales et courantes du travail, on permettra aux travailleurs de vivre. Car, si, dans une région, le prix de la main-d'œuvre tombait par hasard au-dessous d'un certain taux, ou si la durée du travail dépassait une certaine limite, cet état de chose ne pourrait pas se prolonger et devenir un état normal ; en effet, la misère et le surmenage, ne tardant pas à diminuer le nombre de bras disponibles et par suite l'offre du travail, provoqueraient nécessairement l'amélioration de la situation des ouvriers employés dans cette région.

quées non seulement aux ouvriers qu'emploient les entrepreneurs ou les concessionnaires de travaux publics, mais encore à ceux que les municipalités font travailler elles-mêmes.

D'ailleurs, l'intérêt du fisc n'exige pas que les salaires des employés communaux soient trop bas. Le prix de la main-d'œuvre, lorsqu'il est assez élevé, en permettant à l'ouvrier de se développer physiquement et intellectuellement augmente la productivité du travail. Un travail mal payé ne vaut pas mieux qu'une matière de mauvaise qualité. La bonne exécution des travaux ne peut pas être assurée par des ouvriers surmenés ou insuffisamment payés.

Au congrès des Trades-Unions à Leicester en 1877, lord Brassey qui a construit des chemins de fer dans toute l'Europe déclarait qu'il n'avait jamais été effrayé par les courtes journées et les forts salaires. « Des salaires inférieurs, disait-il, n'entraînent pas nécessairement une production à bon marché, l'ouvrier qui reçoit des salaires élevés a tout intérêt à donner au produit qu'il fabrique des qualités qui assureront toujours sa suprématie sur les autres produits rivaux afin de maintenir le taux de son salaire. »

Et, dans un discours prononcé en janvier 1884 à la Chambre des députés, M. Passy déclarait : « que c'est la dernière heure qui mange le bénéfice du fabricant... que les hommes ne peuvent dépenser qu'une quantité de force et que si l'on dépasse la mesure on n'obtient qu'un travail mou, médiocre, qui gâte l'ouvrage, qui entraîne des malfaçons inévitables ».

Enfin l'expérience a montré que, partout où ont été appliquées les conditions du travail dont nous préconi-

sons l'adoption, tout le monde s'en est bien trouvé ; là où les dépenses ont subi une légère augmentation, cette augmentation a été compensée par une meilleure exécution du travail (1).

Ainsi les municipalités, en appliquant les dispositions du décret du 6 août 1899, ne nuisent pas aux intérêts des ouvriers et ne compromettent pas non plus les finances qu'elles ont à gérer. Cette application ne peut que donner d'excellents résultats au point de vue de la bonne exécution des travaux et de la paix sociale.

23. — L'intérêt des deniers publics n'exige pas seulement que dans les entreprises municipales le coût de production soit peu élevé, il réclame aussi que des bénéfices y soient réalisés. Il est aisé d'établir la légitimité de ces profits.

La fourniture gratuite de l'eau, du gaz, de l'électricité et des moyens de transports en commun établirait une inégalité entre les habitants des villes. Les frais de ces services, dont ne profiteraient pas également tous les citoyens, seraient supportés par la collectivité tout entière. Ainsi l'argent de tous serait employé en œuvres utiles à quelques-uns seulement ; et la justice serait violée de la manière la plus évidente puisque les uns s'enrichiraient aux dépens des autres. Car, il faut le faire remarquer, cette gratuité des services rendus par les pouvoirs publics, devant laquelle on a trop de ten-

(1) V. la note sur le minimum de salaire dans les travaux publics en Angleterre, en Belgique, en Hollande, en Suisse, aux Etats-Unis et en France, publiée par l'*Office du travail* en 1897.

dance à s'extasier, n'est qu'apparente. « Cette sorte de gratuité, écrit M. Leroy-Beaulieu (1), oblige l'État à se récupérer en masse sur tous les citoyens des avantages qu'il a procurés à chacun d'eux. Il ressemble à un marchand qui, au lieu d'ouvrir un compte individuel à chacun de ses clients, ouvrirait un compte collectif à toute sa clientèle et répartirait parmi elle à la fin de l'année, soit au hasard, soit d'après des données plus ou moins vagues, le chiffre de ses déboursés et des bénéfices légitimes qui lui sont dus. »

Ainsi ceux qui réclament la gratuité ou la vente au prix de revient des fournitures municipales, oublient qu'ils paieront, par cette sorte d'abonnement collectif qui s'appelle l'impôt, l'équivalent de ce qu'ils auraient dû payer. Il importe de comparer, au point de vue économique et financier, les revenus provenant des entreprises industrielles municipales et les ressources provenant des impôts.

Lorsque la commune perçoit des impôts, il ne s'agit nullement pour elle d'infliger des sacrifices plus ou moins égaux aux individus, mais bien de recouvrer de chacun le juste prix des services rendus et leur juste part dans les intérêts et l'amortissement de la dette locale. Si, dans la plupart des cas, elle ne fait pas payer immédiatement le service qu'elle rend, mais récupère en masse sur tous ses habitants les prix des avantages

(1) *Traité de la science des finances*, t. I, p. 4.

qu'elle a procurés à chacun d'eux, c'est que des difficultés pratiques s'y opposent. « Si l'État voulait, et ce que nous disons de l'État s'applique également à la commune, si l'État voulait présenter à chaque contribuable un compte individuel des services qu'il lui a rendus, ce serait d'une inextricable complication, cela prêterait aux contestations les plus nombreuses, cela nécessiterait un appareil et un personnel de vérification aussi incommode que coûteux. En outre, beaucoup de services que rend l'État ont ceci de particulier qu'ils ont une utilité préventive, pour ainsi dire insaisissable et impalpable ; tel est le service de la justice qui ne profite pas seulement à ceux qui plaident devant les tribunaux, mais à tous ceux dont les biens et les personnes sont préservés par la seule crainte que les tribunaux inspirent (1). » Ces obstacles, qui s'opposent la plupart du temps à ce que les services rendus par les personnes publiques puissent être payés immédiatement et à leur juste valeur par ceux qui en profitent, n'existent pas lorsqu'il s'agit des avantages que les particuliers retirent des entreprises municipales. Il est facile de se rendre compte de la quantité d'eau, de gaz, d'électricité fournie, du service rendu par un moyen de transport.

Pourquoi dès lors les communes ne se feraient-elles pas payer directement par ceux qui y ont recours et au

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. I, p. 4.

moment même où ils y ont recours, les services que rendent leurs entreprises ?

Il est vrai que l'on a objecté que les sommes ainsi payées par les particuliers n'étaient pas proportionnelles à leur fortune. Cette critique ne me paraît pas fondée. Il faut tout d'abord faire remarquer ce qu'elle a d'exagéré: l'éclairage au gaz, à l'électricité, le fait d'avoir de l'eau à sa disposition ou de se servir de moyens de transports en commun, nécessitent chez ceux qui utilisent ces diverses richesses la possession de certains revenus et constituent les indices suffisants de la fortune de ceux qui y ont recours.

D'ailleurs si, en pratique, l'impôt est d'ordinaire proportionnel à la fortune des citoyens, c'est parce qu'il est absolument impossible de rechercher et de constater, dans la plupart des cas, les avantages que chaque citoyen retire des dépenses de l'État et la part qui lui incombe dans le paiement de la dette publique. On présume que tous les citoyens participent en proportion de leurs revenus aux avantages du gouvernement et que, par conséquent, ils doivent payer l'impôt proportionnellement à leurs facultés. Il y a là un moyen très utile dans la pratique et qui a le mérite de simplifier l'assiette de l'impôt, plutôt qu'un principe absolument indiscutable. Mais, dès qu'il est possible d'apprécier à sa juste valeur le service rendu par l'administration, ce serait une faute que de ne pas le faire payer. Dans ce cas, il n'est plus nécessaire de recourir à une présomption

qui ne répond pas le plus souvent à la réalité des faits.

On ne peut pas adresser aux taxes perçues par les municipalités pour les fournitures qu'elles font le même reproche que l'on a parfois adressé aux droits d'octroi. Elles n'ont pas, ainsi que ces impôts, comme conséquence de démoraliser le pays, de le pousser à la fraude, à la dissimulation, et d'être contraires à la santé publique en faisant sophistiquer les marchandises.

Le caractère odieux de l'impôt disparaît ici : le contribuable trouve naturel de payer au moment où la commune lui rend un service ; il percevra plus difficilement la relation lointaine qui existe entre les contributions qu'il est forcé d'acquitter et les avantages que l'administration lui procure.

Enfin la perception des profits que les municipalités retirent de leurs entreprises n'impose aucune vexation au consommateur. Il n'en est pas de même de la plupart des impôts, et surtout des impôts indirects, qui nécessitent de véritables inquisitions de la part du fisc.

Après s'être placé au point de vue du contribuable, il faut envisager les bénéfices fournis par les industries municipales comme moyens d'alimenter les budgets communaux.

Certains financiers ont incriminé notamment la grande variabilité des recettes domaniales. M. Léon Say écrivait en 1881 à propos des chemins de fer : « Il faut tenir compte de l'incertitude dans laquelle on se trouverait pour dresser les budgets à l'avance, s'il fallait

faire entrer par prévision les résultats d'une exploitation un peu plus étendue. On ne peut pas quatorze ou quinze mois d'avance prévoir les résultats d'une industrie. »

Ce danger ne nous paraît pas trop à craindre. Et si les recettes sont parfois considérables à une époque, elles sont moins abondantes à une autre ; il s'établit dès lors une compensation. Les distributions d'eau rapporteront beaucoup en été, moins en hiver. La quantité de gaz et d'électricité consommée en hiver sera beaucoup plus grande qu'en été. Ces variations ne peuvent pas empêcher d'établir des prévisions budgétaires. Comme ce sont des besoins fondamentaux, essentiels qui servent ici d'assiette aux perceptions, les municipalités sont assurées d'une grande stabilité de recettes.

En outre on a prétendu que l'administration d'entreprises industrielles jetterait beaucoup d'obscurité sur la gestion des finances municipales et compliquerait les comptes communaux.

Cet inconvénient peut être atténué en prenant de grandes précautions. Une utile mesure consiste à établir des budgets distincts pour chaque entreprise qui mettent en regard ses dépenses et ses recettes. Il faut faire échec ici à la règle de l'unité budgétaire, car l'application de cette règle irait contre les intentions de clarté et de sincérité des grands ministres financiers qui l'ont préconisée (1).

(1) La Ville de Genève a une comptabilité industrielle pour son service des eaux ; V. Achard, *op. cit.*

Au point de vue du rendement, le domaine industriel présente des avantages incontestables.

Les frais de perception des revenus qu'il fournit peuvent être considérés comme nuls. Ainsi se trouve appliquée la règle formulée par Adam Smith en ces termes : « Tout impôt doit être perçu de manière qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le Trésor de l'État. » Au contraire, les droits d'octroi nécessitent pour leur perception l'intervention d'un grand nombre d'agents, ce qui est un mal : d'abord, au point de vue financier, le traitement de ces agents est une charge pour le budget communal ; ensuite, au point de vue économique, il est désirable qu'on n'enlève pas à la production des agents qui peuvent utilement contribuer à l'augmentation de la richesse nationale en s'adonnant à l'agriculture, au commerce ou à l'industrie.

En outre, ce qui fait du domaine industriel municipal un excellent élément budgétaire, c'est sa tendance à devenir de plus en plus productif d'année en année, par un mouvement pour ainsi dire mécanique et constant, en se proportionnant toujours au développement de la population et de la richesse générale. Ce qui le prouve bien c'est la constante plus-value des actions émises par les compagnies chargées d'exploiter les industries communales. L'infériorité des impôts directs à ce point de vue a été démontrée par l'expérience et ne saurait être contestée.

Enfin la gestion d'un domaine productif de revenus

peut donner aux municipalités les qualités nécessaires de prévoyance fiscale. Elles seront amenées à apporter dans l'administration des deniers publics un esprit nettement pratique,et, il faut l'espérer, perdront à tout jamais l'habitude de recourir aux emprunts pour combler leurs déficits budgétaires, comme elles sont encore souvent tentées de le faire.

Toutes ces raisons nous conduisent à admettre qu'elles doivent chercher à faire des bénéfices, même lorsqu'elles vendent aux particuliers des produits que ceux-ci sont forcés de leur acheter. Dans certaines villes, en effet, on en est venu à proposer de rendre l'eau obligatoire pour les maisons habitées. Berlin a mis ce système en pratique, et le conseil municipal de Paris l'a voté en principe dès 1886, mais ne l'a pas encore complètement appliqué. On s'est demandé si, en posant ce principe de l'obligation, il n'y avait pas lieu d'adopter le système des fournitures d'eau gratuites et de remplacer dans les budgets communaux le produit des recettes du service des eaux par une simple augmentation des impôts. C'est là, croyons-nous, un écueil qu'il faut soigneusement éviter : il y aura toujours des consommations d'eau industrielles ou de luxe qu'il est juste de faire payer par ceux-là seulement à qui elles profitent, et, comme la distinction entre les fournitures obligatoires et facultatives serait chose délicate, le mieux est d'éviter toute difficulté à cet égard en faisant payer l'eau directement et suivant l'importance de la consommation de chacun.

24. — Ainsi nous admettons que les entreprises municipales rapportent des bénéfices. Il s'agit maintenant de déterminer le montant de ces bénéfices, d'établir le taux des tarifs.

De ce fait que les industries que nous étudions constituent des monopoles, il en résulte que le prix des avantages qu'elles procurent aux particuliers ne saurait être soumis à la loi de l'offre et de la demande. Il faut donc rechercher les bases d'après lesquelles il devra être établi. Autant que possible il devra représenter la valeur du service rendu ; suffisant pour couvrir les dépenses, il ne sera pas trop élevé de peur qu'il ne devienne un obstacle à l'accroissement de la consommation. Tel est le seul principe général que l'on puisse poser en cette matière. Son application en sera très variable : l'eau, le gaz, l'électricité, les transports en commun n'ont évidemment pas une valeur absolue, leur prix changera d'une localité à l'autre.

Après avoir ainsi montré ce que devaient être les profits réalisés dans l'exploitation du domaine industriel communal, il importe d'indiquer les dangers d'une fiscalité excessive. Celle-ci aurait autant d'inconvénients que la gratuité : elle serait nuisible non seulement aux particuliers, mais encore aux communes.

Il serait inique et contraire à l'intérêt général d'abuser de ces monopoles pour réaliser des bénéfices considérables. Il ne faut pas oublier que les entreprises qui composent le domaine communal sont destinées à as-

surer la satisfaction de besoins fondamentaux : il ne faut pas faire payer trop cher les avantages qu'elles procurent.

Il n'y a pas d'ailleurs entre l'intérêt des particuliers et l'intérêt de la commune un antagonisme aussi grand qu'on serait tenté de le croire au premier abord. En effet, si l'on observe que l'accroissement de la consommation de l'eau, du gaz, de l'électricité et que l'augmentation de l'usage des transports en commun se produisent nécessairement quand le prix de ces fournitures diminue, et que, d'autre part, le prix de revient va en s'abaissant à mesure que la quantité des débouchés augmente, il faut en conclure que les communes ont un double intérêt à donner à leurs industries tout le développement dont elles sont susceptibles en ne réalisant que des bénéfices modiques sur chaque service qu'elles rendent. Beaucoup de produits à bon marché, voilà l'idéal.

En outre, le sentiment de leur propre intérêt imposera un obstacle à la tendance des municipalités (si jamais elle se manifeste, ce qui est peu à craindre de leur part) d'exagérer leurs profits.

Si elles essayaient de réaliser des bénéfices excessifs, les effets de la concurrence ne tarderaient pas à se faire sentir. Elles n'ont qu'un monopole de fait, non un monopole de droit. Si elles abusaient de leur situation privilégiée, les particuliers s'adresseraient aux industries privées similaires.

Le prix élevé du gaz fourni par la compagnie concessionnaire de la Ville de Paris a fait naître et se développer dans la capitale des industries de gaz portatif qui transportent le gaz à domicile dans des récipients, sans intervention d'aucune canalisation extérieure.

D'autre part, il y a entre les villes une émulation continuelle ; chacune d'elle, voulant attirer dans son agglomération le plus grand nombre d'habitants possible, est intéressée à développer le plus qu'elle le pourra le bien-être de ses administrés en leur permettant de se procurer facilement de l'eau, du gaz, de l'électricité, et en mettant à leur disposition des moyens de locomotion peu coûteux.

Enfin, les abus des monopoles ne tarderaient pas à provoquer l'application de ce que les économistes appellent la loi de substitution des besoins, loi d'après laquelle la grande cherté ou la mauvaise qualité d'un produit provoque l'emploi de produits différents pouvant mieux remplir le même but. Ainsi, en voulant faire payer trop cher les services industriels qu'elles rendent, les municipalités risqueraient de voir diminuer le nombre de leurs débouchés.

Il serait intéressant de connaître les revenus que les municipalités retirent de leurs entreprises. Mais, à l'heure actuelle, la plupart de ces entreprises sont entre les mains de compagnies concessionnaires : si elles ne rapportent encore rien ou presque rien aux communes, elles leur feront retour gratuitement à l'expiration de

la concession ; il n'est guère possible de prévoir les recettes que les communes réaliseront à ce moment. Et nous n'avons presque aucun renseignement sur les résultats financiers des industries municipales exploitées en régie. Voici toutefois quelques exemples.

Les recettes totales du service des eaux de Paris, y compris les droits de navigation sur les canaux de l'Ourcq, Saint-Denis et Saint-Martin dépassent 17 millions de francs ; si l'on déduit les dépenses d'exploitation qui sont supérieures à 5 millions (parmi lesquels sont comprises les primes payées à la Compagnie générale des eaux comme prix de ses services) on trouve que le revenu net de l'ensemble ne représente guère que les sommes nécessaires pour assurer d'une part le service des annuités de rachat des canaux ou des anciennes concessions et d'autre part celui des emprunts municipaux (1). Il est vrai qu'on ne fait pas entrer en ligne de compte l'eau employée dans les services publics et que les usages correspondants se trouvent ainsi être desservis gratuitement.

Le service des eaux de la Ville de Genève figure à son budget des recettes de 1889 pour une somme de 569.729 fr. 90. Quant aux charges pour la même année, elles sont de 432.594 fr. 65. Déduisant cette somme de la recette brute, il reste un bénéfice de 137.135 fr. 25 (2).

(1) Les dépenses faites pour l'adduction de l'eau de source à Paris s'élèvent à plus de 120 millions. Nous n'avons pas de renseignements sur le coût d'adduction de l'eau de rivière.

(2) Achard, *op. cit.*

Quant à la redevance payée par la Compagnie du gaz à la Ville de Paris, elle s'élève à la somme de 14.600.000 francs en 1899 ; elle avait été de 14.350.000 francs en 1898. Elle constitue un bénéfice net pour les finances del a capitale.

25. — Les recettes que font les municipalités en réalisant des bénéfices dans l'exploitation de leur domaine industriel ne doivent recevoir aucune affectation spéciale : provenant d'entreprises dont la commune est propriétaire, elles doivent être employées dans l'intérêt de la collectivité tout entière. Elles pourront servir, par exemple, à supprimer les contributions sur les denrées utiles et de consommation sans qu'il soit besoin de surcharger les impôts directs. Mais on ne saurait indiquer une règle absolue pour leur destination qui variera nécessairement suivant les localités ; il suffit de poser le principe d'après lequel leur affectation doit être générale.

Toutefois il faut nécessairement admettre une exception à ce principe. Il importe qu'une partie des bénéfices réalisés dans les entreprises communales serve à constituer un fonds de réserve qui permette de faire face à toutes les éventualités de leur exploitation. C'est là une pratique suivie par la plupart des municipalités anglaises (1) et que la prudence recommande d'observer dans toute entreprise commerciale.

(1) Le tableau suivant publié récemment par le gouvernement britannique donne le montant des bénéfices nets réalisés par cer-

26. — La détermination des prix des produits livrés par les entreprises municipales est une question toute locale. Il nous suffit d'en avoir indiqué les bases. Et nous nous contenterons d'étudier les divers régimes de tarification usités.

Parfois il y a un tarif unique. En général, l'usage des moyens de transports en commun coûte un prix uniforme quelle que soit la distance parcourue.

Mais, excepté dans le cas que nous venons de citer, ce système n'est pas fort répandu. Bien qu'il soit simple, et bien qu'au premier abord il paraisse mieux répondre que tout autre aux idées égalitaires en faveur dans notre démocratie, il n'est pas toujours très équitable. L'eau, le gaz, l'électricité peuvent en effet coûter plus cher à livrer en un point qu'en un autre ; ils peuvent être plus utiles ici que là ; pourquoi les taxer toujours au même prix ? Ne serait-ce pas substituer à la variété qui est dans la nature même des choses une uniformité

tains services municipaux du gaz en 1900, ainsi que les sommes affectées au dégrèvement des taxes :

	Bénéfices nets	Sommes affectées au dégrèvement des taxes.
Manchester	73.965 liv. st.	52.000 liv. st.
Salford	45.513	32.513
Leicester	28.334	27.334
Bolton.	33.748	20.000
Heywood	1.768	1.000

Quant aux bénéfices réalisés par la ville de Birmingham en 1900, ils ont été consacrés à améliorer son entreprise de gaz.

Le document dans lequel se trouvent ces détails nous apprend que les sommes qui ne sont pas affectées au dégrèvement des taxes constituent des fonds de réserve. V. sur cette question : Breuillé, *La municipalisation du gaz en Angleterre* (*Revue municipale*, 9 février 1901).

artificielle et arbitraire ? Les combinaisons multiples des tarifs sont, en général, avantageuses et pour les usagers dont elles satisfont les exigences, et pour les exploitants à qui elles facilitent l'écoulement de leurs produits. Aussi, presque partout, on a eu recours à des modes de tarification assez complexes, très différents d'ailleurs suivant le but qu'on s'est proposé.

Tantôt on a cherché à favoriser les petits consommateurs afin d'offrir aux ménages pauvres la possibilité de se procurer de l'eau ou de la lumière à bon marché (1). Tantôt, au contraire, pour encourager la consommation, et venir en aide à l'industrie, on a fait des avantages particuliers aux gros abonnés : de là des tarifs dits progressifs ou différentiels. Ailleurs les prix varient avec la nature des produits (suivant que l'eau est une eau de source ou de rivière, suivant que l'électricité est à basse ou à haute tension) avec l'usage qui en est fait (suivant que les produits sont employés à un usage domestique, ou à un usage industriel, à l'alimentation, à l'éclairage, comme force motrice) et parfois aussi avec l'époque de l'année (suivant que l'on se trouve en été ou en hiver), etc.

(1) Et même, dans les villes où l'eau est obligatoire, il ne saurait être question de faire payer aux indigents une redevance : l'eau doit leur être fournie gratuitement.

CHAPITRE IV

MODES D'EXPLOITATION DU DOMAINE INDUSTRIEL DES MUNICIPALITÉS.

Sommaire. — 27. A) Des modes d'exploitation employés. 1°) Notions générales. — 28. 2°) Régime des diverses entreprises communales. Distributions d'eau. — 29. Distributions de gaz. — 30. Distributions d'électricité. — 31. Transports en commun. — 32. B) Appréciation de ces modes. — 33. 1°) Au point de vue politique. *a*) Critiques qui leur sont adressées. — 34. *b*) Des abus peuvent en être faits ; mais, envisagés d'après leurs conséquences normales, ils apparaissent l'un et l'autre comme des modes de la production n'ayant aucun effet dans l'ordre politique. — 35. 2°) Au point de vue technique et commercial. *a*) Critiques qui leur sont adressées. — 36. *b*) Ces critiques visent des inconvénients qui peuvent être évités. Il n'y a pas de raison pour qu'une entreprise soit moins florissante entre les mains d'une municipalité qu'entre celles d'une compagnie. — 37. 3°) Au point de vue des finances communales. En règle générale le régime de l'exploitation municipale est préférable à l'autre. — 38. Les applications qui ont été faites de ce régime ont donné des résultats satisfaisants. — 39. Le rachat des concessions s'impose.

27. — Tantôt les municipalités établissent et exploitent elles-mêmes leurs entreprises, tantôt elles chargent des particuliers de cet établissement ou de cette exploitation.

Lorsque les travaux de construction sont effectués par elles, on dit qu'ils sont exécutés en régie.

Leurs entreprises une fois installées, elles les font parfois fonctionner elles-mêmes. Elles prennent alors à leur charge les risques de cette exploitation, mais aussi profitent des bénéfices, s'il y en a.

Dans le système de l'entreprise, l'entrepreneur se charge de construire l'installation industrielle moyennant un prix déterminé.

Les municipalités cèdent parfois à des particuliers, moyennant le paiement de certaines redevances, l'exploitation d'industries communales dont les usines, les canalisations ou les rails sont déjà établis. Ce mode d'exploitation prend le nom d'affermage.

Enfin, le système de la concession est la réunion des deux précédents. Le concessionnaire construit l'installation industrielle et l'exploite à ses risques et périls. Il s'engage en général à partager une partie de ses bénéfices avec la ville ; celle-ci lui garantit parfois un minimum de profit.

La durée maxima des concessions est de 99 ans ; leur durée normale est de 30 à 40 ans. La plupart du temps les municipalités se réservent le droit de racheter, avant leur expiration, les concessions qu'elles font.

28. — D'après un relevé fait en 1892, sur 438 villes françaises de plus de 5.000 habitants pourvues d'un service d'eau, 284 avaient recours à l'exploitation directe, et 154 seulement soit 35 0/0 étaient desservies par des compagnies ou des particuliers (1). Ainsi la

(1) Ces renseignements sont extraits d'un bulletin publié en 1892

gestion des distributions d'eau par les municipalités jouit en France d'une faveur marquée.

A Paris, le régime actuellement en vigueur est un mode d'exploitation mixte résultant d'une transaction intervenue le 11 juillet 1860 entre la Compagnie générale des eaux et la Ville de Paris, lors de l'annexion à celle-ci de l'ancienne banlieue. La Ville qui, jusqu'à cette époque, faisait en régie le service des eaux dans le périmètre de son enceinte dût racheter alors à la Compagnie générale des eaux les concessions dont elle jouissait dans toutes les communes annexées, et l'une des conditions du rachat fut l'établissement d'une régie intéressée s'appliquant à toute l'étendue du nouveau Paris et confiée à la Compagnie pour une durée de 50 ans.

La ville a seule la charge de l'alimentation ; elle fait seule tous les travaux d'adduction et de canalisation. Elle conserve toute liberté d'affecter aux services publics et à certains autres services énumérés dans l'article 11 du traité la quantité d'eau qui leur est nécessaire. Le service de la régie intéressée conféré à la Compagnie ne comprend que les quantités d'eau qui excèdent les besoins publics. Cette Compagnie doit pourvoir au placement de l'eau ainsi mise à sa disposition. Elle s'occupe de la recherche et de la conclusion

par la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle, à la suite d'une enquête qu'elle avait faite sur le mode d'exploitation des distributions d'eau.

des abonnements et traite avec les particuliers qui veulent avoir l'eau chez eux. Elle reçoit de la Ville, comme prix de ses services, des primes dont le montant varie avec la recette annuelle qu'elle effectue, et qui s'échelonnent de 25 0/0 lorsque les recettes sont de 3.600.000 fr. jusqu'à 5 0/0 lorsqu'elles sont supérieures à 12 millions (1).

Ce système, qui consiste à charger une compagnie de tout ce qui concerne l'exploitation commerciale, grâce au contrôle rigoureux auquel il est soumis, a donné de très bons résultats : il a restreint le rôle de la compagnie à ce qui convient bien à l'industrie privée et réservé au service municipal ce que l'administration est à même de faire dans les conditions les plus avantageuses de telle sorte que, tout complexe et bizarre qu'il semble au premier abord, il n'apparaît pas moins, après quelques réflexions, comme satisfaisant et rationnel.

29. — Mais il n'y a en France que de rares exemples de municipalités exploitant en régie des usines à gaz. On ne cite guère que Tourcoing, Maubeuge, Grenoble, où fonctionne ce mode d'exploitation. Partout ailleurs c'est au système de la concession qu'on a recours.

(1) Article 2 de la convention du 26 décembre 1867, modificative du traité de 1860.

L'article 4 de cette même convention supprime à partir du 31 décembre 1873 l'allocation d'une somme fixe qui, jusque-là, avait été payée par la Ville à la Compagnie en même temps que les primes.

La plus importante des compagnies gazières, celle qui a servi de modèle pour la constitution du plus grand nombre de sociétés de ce genre, c'est la Compagnie parisienne d'éclairage et de chauffage par le gaz. Née de la fusion des six compagnies qui se partageaient au milieu du siècle l'éclairage de Paris, elle forme une société anonyme au capital de 55 millions de francs (acte primitif de société du 17 décembre 1855) porté plus tard à 84 millions. Ses rapports avec la ville sont régis, au point de vue de la consommation publique et privée, par le traité du 7 février 1870 qui a remplacé ceux des 23 juillet 1855 et 25 janvier 1861, et qui lui concède d'une façon générale « le droit exclusif de conserver et d'établir des tuyaux pour la conduite du gaz d'éclairage et de chauffage sous les voies publiques ». Ce traité contient notamment les stipulations qui suivent :

Le prix du mètre cube de gaz est de 15 centimes pour la ville et de 30 centimes pour les particuliers. La compagnie est en outre tenue de faire profiter l'éclairage public et privé de tout abaissement du prix de revient du gaz, résultant de l'emploi de nouveaux procédés de fabrication (1).

(1) L'interprétation de cette clause a donné naissance à de longs démêlés. Le conseil municipal de Paris s'était appuyé sur cette clause pour réclamer une diminution de prix du gaz que la compagnie refusait d'accorder. La juridiction saisie de ce litige donna gain de cause à la compagnie, estimant que l'abaissement du prix de revient du gaz résultait non de l'application de nouveaux procédés de fabrication, mais du parti que l'on tirait de la vente des sous-produits qui autrefois ne rapportaient rien. V. sur cette ques-

Quant aux relations financières entre la Compagnie et la Ville, elles sont réglées de la manière suivante :

Au delà des sommes prélevées pour l'amortissement des actions et obligations, pour les intérêts (5 0/0) et le dividende fixe des actions (10 0/0) ainsi que pour la réserve statutaire, les bénéfices, même ceux résultant de la fourniture du gaz aux localités suburbaines, sont partagés par moitié entre la Compagnie et la Ville.

Cette dernière perçoit en outre une redevance fixe et annuelle de 200.000 francs représentant le prix de location du sous-sol de la voie publique.

Et enfin la Compagnie lui paie, comme taxe d'octroi, 0 fr. 02 par mètre cube de gaz consommé dans Paris. Tous les sous-produits, coke, goudron, eaux ammoniacales, etc. livrés dans Paris acquittent également la taxe d'octroi, mais d'après le tarif général ; comme compensation, aucun droit d'entrée n'est perçu sur les combustibles et les matières premières de toute nature introduits dans l'usine pour la fabrication du gaz.

A l'expiration de la concession qui est fixée au 31 décembre 1905 (1), la Ville prétend avoir droit à la canalisation et à la moitié de l'actif de la Compagnie à cette époque (évalué à 200 millions). Quant au terrain, à l'usine et à l'outillage, ils lui appartiendront également

tion les articles parus dans l'*Economiste français* les 25 janvier 1881, 3 mars 1883, 27 juin 1885.

(1) La Ville et la Compagnie sont actuellement en désaccord sur l'interprétation à donner aux clauses de leur traité relatives à leurs rapports au moment de l'expiration de la concession.

moyennant le paiement d'une indemnité dont le montant sera apprécié à dire d'experts.

Depuis longtemps on réclame à Paris un abaissement du prix auquel la Compagnie vend le gaz. Celle-ci demande comme condition de l'abaissement de ce prix une prolongation de sa concession. Mais les prétentions qu'elle émet sur ce point ont toujours paru excessives au Conseil municipal, qui semble être décidé à exploiter lui-même son usine dès l'expiration de la concession actuelle (1).

30. — Pour les distributions d'électricité, la concession est également le mode d'exploitation le plus usité. Mais ce régime est loin de leur être aussi généralement appliqué qu'aux distributions de gaz. A Paris, plusieurs usines d'électricité sont gérées par la municipalité ; et beaucoup de petites villes situées dans les pays de montagnes exploitent elles-mêmes des entreprises électriques qui marchent grâce à l'utilisation de chutes d'eau.

Le Conseil municipal de Paris (2) ne voulut pas accepter la formation d'une société unique pour l'exploitation de l'éclairage et de la force motrice électrique

(1) Dans une lettre écrite le 23 janvier 1901 au préfet de la Seine, le ministre de l'intérieur déclare qu'il ne voit aucun obstacle à ce que la Ville de Paris exploite elle-même son usine à gaz à partir du 31 décembre 1905.

(2) C'est le cahier des charges adopté par les délibérations du Conseil municipal en date du 29 décembre 1888 et du 25 février 1889 qui régit les rapports de la ville et des sociétés d'électricité.

dans la capitale. Désirant ne pas créer un nouveau monopole qui aurait risqué de devenir aussi puissant que le monopole du gaz, il s'en tint au principe de la multiplicité des autorisations. Paris fut divisé en autant de secteurs qu'il y eût de sociétés permissionnaires.

En outre, ces sociétés reçurent seulement des « autorisations » de placer des fils le long des voies publiques. Et ces autorisations furent accordées « sans monopole ni privilège quelconque, la Ville de Paris se réservant le droit absolu d'accorder d'autres autorisations du même genre, même dans l'étendue du réseau de voies pour lequel des autorisations ont été déjà accordées (1) ». La Ville de Paris s'engagea seulement « à réserver au permissionnaire,à l'exclusion de tout autre, pendant la durée de l'autorisation, les emplacements attribués à sa canalisation ».

Quant à la durée de ces autorisations, elle est très brève, puisqu'elle est seulement de 18 années.

Le cahier des charges détermine les prix maxima de la vente par hectowatt heure de l'énergie électrique, qui sont de 0 fr. 15 pour l'éclairage, et 0 fr. 06 pour la force motrice. Des réductions sont faites à la Ville pour l'éclairage public. Ces prix peuvent être abaissés tous les cinq ans.

La Ville reçoit des permissionnaires une redevance de 100 francs par an pour chaque kilomètre ou frac-

(1) Article 11 du cahier des charges précité.

tion de kilomètre de canalisation, et effectue à son profit un prélèvement de 5 0/0 sur les produits bruts de leur exploitation.

En outre, elle s'est réservé le droit de rachat à toute époque après l'expiration des dix premières années de la durée de l'autorisation.

Enfin, au moment de l'expiration des permissions, les canalisations resteront la propriété de la ville, à moins que celle-ci ne préfère qu'elles soient enlevées (1).

Il y a également à Paris, à côté des usines d'électricité des six compagnies permissionnaires, d'autres usines exploitées par la municipalité et destinées surtout à éclairer des installations spéciales ayant un caractère public ; toutefois l'une d'elles fournit également l'éclairage public et celui des particuliers aux Halles centrales et à leurs abords.

31. — Aucune municipalité n'exploite en régie les moyens de transport en commun (2). Les chemins de fer d'intérêt local, les omnibus ainsi que les tramways sont toujours l'objet de concessions.

La Ville de Paris (3) a exécuté à ses risques et périls

(1) Ce cahier des charges en a inspiré d'autres. Celui qui régit la concession faite par la ville du Havre à la Compagnie l'Énergie électrique, le 19 février 1889, contient à peu près les mêmes clauses, sauf cette différence importante que l'Énergie électrique a un monopole de 20 années finissant le 19 février 1909, et une autorisation de canalisation finissant le 29 février 1920.

(2) Le Conseil d'État s'y est toujours opposé. V. l'avis du Conseil d'État du 24 février 1887 (Funiculaire de Belleville).

(3) De même la Ville de Paris a construit elle-même le tramway

les travaux d'infrastructure des lignes de son chemin de fer métropolitain. En vue de cette opération, elle a été autorisée à emprunter une somme de 165 millions amortissable en 75 ans à partir de 1904,à un taux n'excédant pas 3 0/0, intérêts, primes de remboursement et lots compris.

Au fur et à mesure de l'exécution des travaux, elle a livré le sol du tracé de son réseau (viaducs, tranchées et souterrains) à un concessionnaire, la Compagnie générale de traction qui est chargée de la superstructure et de la mise en état de productivité.

On paie 0 fr. 15 en seconde classe et 0 fr. 25 en première. Sur les encaissements résultant de l'exploitation, la Compagnie concessionnaire doit payer à la Ville le loyer des capitaux consacrés à l'établissement des lignes; ce prélèvement a lieu à forfait sur les recettes brutes à raison de 5 centimes en moyenne par voyageur.

Et elle doit abandonner un supplément, minime d'ailleurs, sur le rendement qu'elle obtiendra lorsque le nombre des voyageurs dépassera 140 millions.

Moyennant ces redevances, la Ville compte faire face au service de l'emprunt qu'elle a contracté et devenir finalement propriétaire incommutable du réseau total à la fin de la concession, laquelle aura lieu en 35 ans, mais pourra se prolonger bien davantage parce qu'elle

funiculaire de Belleville et elle en a concédé l'exploitation à un concessionnaire qui lui paie une redevance annuelle de 50.000 fr. (Convention du 7 août 1890).

ne datera, pour chaque ligne, que de la livraison successive et intégrale par la Ville des diverses parties à exploiter. Il est donc vraisemblable que la prise de possession définitive ne commencera pas avant 40, 45 ou 50 ans. Quant à l'emprunt, comme il ne doit être émis qu'au fur et à mesure des besoins et toujours à 75 ans d'échéance, on peut conjecturer qu'il s'étendra à peu près jusqu'à la fin de ce siècle.

De plus la Ville s'est réservé le droit de rachat en 1910, en faisant remarquer qu'à cette époque les tramways lui appartiendraient et qu'elle pourrait ainsi posséder tous les grands moyens de transports.

En 1854, les dix entreprises de voitures destinées aux transports en commun des voyageurs dans Paris et dans la banlieue fusionnèrent et une concession de trente années leur fut accordée. Telle est l'origine de la Compagnie générale des omnibus qui fut constituée le 19 février 1855.

L'agrandissement de Paris en 1860 motiva la rédaction d'un nouveau traité qui porte la date du 18 juin 1860 et qui prolonge de 26 ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 mai 1910, la durée de la concession. C'est ce traité qui est encore en vigueur. En voici les principales dispositions.

La Compagnie générale des omnibus a le droit exclusif de faire circuler les voitures employées aux transports en commun. En échange de ce privilège, elle paie à la Ville de Paris un droit annuel de stationnement de

1 million de francs jusqu'à concurrence de 500 voitures-omnibus ; pour chaque voiture excédant ce nombre, la redevance à payer est fixée suivant les bases établies par l'article 2 du traité du 18 juin 1860.

En outre, il a été stipulé que si le dividende à répartir entre les actions après les prélèvements et selon les dispositions statutaires excède 8 0/0 de la valeur des actions capitalisées à 875 francs, soit 70 francs, cet excédent sera partagé par moitié entre la Ville et la Société, et ce à titre de supplément de redevance.

Les tarifs du prix des places ont été fixés à 0 fr. 30 et à 0 fr. 15 par personne.

La Compagnie s'est engagée à employer tout nouveau mode de locomotion qui pourrait se produire et serait reconnu présenter des avantages. En outre, elle serait obligée, si l'adoption d'un système nouveau avait pour résultat un accroissement notable dans les produits nets de l'exploitation, de faire participer le public et la Ville de Paris à ces avantages au moyen d'un abaissement du tarif et d'une augmentation de la redevance stipulée en faveur de la Ville.

Enfin, à l'expiration de la concession, elle doit céder à la Ville tout son matériel d'exploitation évalué à dire d'experts, et sans autre indemnité.

Quant à ses lignes de tramways, la Ville de Paris les a presque toutes concédées à la Compagnie générale des omnibus aux conditions stipulées par les traités du 18 juin 1860 et du 21 juillet 1877. Mais il a été con-

venu que l'exploitation sur rail constituant un des nouveaux modes de locomotion prévus par ces traités comme ayant pour résultat un accroissement notable dans le produit net de l'exploitation, la Compagnie accorderait un supplément de redevance sur les voitures de tramways et une diminution sur le chiffre au-dessus duquel commence le partage des bénéfices avec la Ville. C'est sur ces bases qu'ont été conclues les conventions successives approuvées par les décrets du 21 août 1877, du 14 août 1878, du 30 mars 1893, etc.

Il faut ajouter que la Ville de Paris s'est réservé le droit de racheter les concessions des lignes de tramways qu'elle a faites. Cette clause se retrouve d'ailleurs dans presque tous les traités de ce genre. Elle est prévue par l'article 19 du cahier des charges dont le décret du 6 août 1881 a indiqué le type.

Ainsi, en France, les industries communales sont exploitées les unes par les compagnies et les autres par les municipalités. Mais ces deux modes d'exploitation sont loin d'être également usités : la municipalisation n'a pas pris chez nous une grande extension ; la plupart des distributions d'eau, de gaz, d'électricité et tous les moyens de transports en commun sont entre les mains de sociétés privées.

32. — Il importe de rechercher à qui il est préférable de confier l'exploitation du domaine industriel communal. Cette question réclame impérieusement une solution : il est urgent de déterminer à quel régime on

devra soumettre ce domaine lors de l'expiration des concessions qui vont bientôt prendre fin ; et il faut se demander s'il ne conviendrait pas, comme beaucoup d'auteurs le proposent, de racheter dès maintenant ces concessions pour faire fonctionner le système de la régie. Rien ne serait plus faux d'ailleurs que de considérer cette étude comme ne présentant aucun intérêt théorique : elle a pour objet de déterminer le rôle de la commune et soulève ainsi les difficultés les plus graves et les plus délicates des sciences politiques et économiques.

Le problème que nous nous proposons de résoudre est tellement complexe qu'il est impossible de lui donner une solution unique. Il nous paraît tout d'abord indispensable de déterminer quel est, au point de vue politique, le meilleur régime qu'il convient d'adopter. Ensuite, envisageant en elles-mêmes les industries communales, nous rechercherons quelles sont, au point de vue technique et commercial, les conséquences de l'adoption de tel ou tel mode d'exploitation. Et, après avoir tranché ces diverses questions, il nous sera facile d'apprécier la valeur de chacun de ces modes en nous demandant quel est celui dont l'emploi est le plus avantageux pour les finances communales. Enfin nous étudierons la question du rachat des concessions.

33. — C'est surtout le régime de l'exploitation municipale que l'on critique en se plaçant au point de vue politique. On lui reproche de nécessiter un accroissement du nombre des fonctionnaires et d'engendrer

ainsi tous les abus auxquels le fonctionnarisme peut conduire. Les municipalités, dit-on, ont des tendances à exiger que leurs employés soient à leur entière dévotion et à réclamer d'eux non seulement leur travail professionnel, mais encore des opinions politiques conformes avec celles qu'elles professent ; il s'ensuit que, si le nombre des fonctionnaires municipaux augmente, l'indépendance électorale, la liberté du vote seront compromis.

L'adoption du système de la régie directe aurait, d'après les adversaires de ce système, un autre danger non moins grave que le précédent : la gestion quotidienne des services collectifs communaux serait absorbante et empêcherait les autorités locales de remplir leur fonction essentielle, d'exercer la puissance publique. Cet inconvénient apparaît avec plus d'évidence si l'on songe que les fonctions de conseiller municipal et même de maire, n'étant pas rémunérées, sont exercées par des hommes qui, engagés dans des professions particulières, ne peuvent consacrer à la chose publique qu'une partie de leur temps.

En limitant l'action directe des municipalités, on dégage leurs membres de tout soupçon de corruption, de favoritisme. Au contraire, en l'étendant, on amoindrit leur autorité. Les particuliers oublient vite que la commune détient la puissance publique pour ne voir en elle qu'une simple commerçante lorsqu'elle gère elle-même des entreprises.

Enfin, beaucoup d'auteurs considèrent l'exploitation directe du domaine industriel communal comme une manifestation du socialisme et en sont pour cette raison des adversaires déterminés. Les socialistes sont, en effet, partisans du système de la régie. Portant leurs efforts électoraux vers la conquête des municipalités, ils veulent pouvoir disposer librement du domaine industriel communal qu'ils regardent comme un champ d'expériences dans lequel ils pourront appliquer leurs théories, en attendant que la société repose sur des bases collectivistes.

Et on a peur qu'en assumant une tâche susceptible d'être accomplie par l'industrie privée, la commune ne brise les ressorts de l'activité individuelle et n'augmente sa puissance politique. L'initiative privée serait affaiblie et on aboutirait à un véritable despotisme municipal, à la réalisation du programme socialiste.

De là la qualification de socialisme municipal donnée à la municipalisation.

34. — Ces critiques ne sont pas sans fondement ; mais elles révèlent les abus que l'on peut faire du système de la municipalisation plutôt que les conséquences normales de ce système. Les dangers auxquels elles font allusion peuvent, pour la plupart, être redoutés même avec le système de l'exploitation privée ; et en tout cas il est toujours possible de les éviter.

L'augmentation du nombre des fonctionnaires, en elle-même, n'est ni un bien, ni un mal. Les abus que

l'on peut faire du fonctionnarisme sont seuls à craindre. Si les municipalités ne demandent à leurs employés que leur travail professionnel, le régime de l'exploitation directe n'aura pas pour conséquence l'affaiblissement de l'indépendance électorale. D'ailleurs, une compagnie a les mêmes moyens et peut céder aux mêmes tendances qu'une commune pour peser sur l'attitude politique de son personnel. Il y a même raison de craindre qu'elles ne fassent l'une et l'autre un mauvais usage du pouvoir économique qu'elles possèdent et qu'elles ne le transforment en despotisme politique.

Et, en exploitant elles-mêmes, leurs entreprises, les municipalités n'ont pas nécessairement plus d'occupations qu'en les confiant à des compagnies. Il suffit qu'elles leur donnent une certaine autonomie pour n'avoir à intervenir que dans leur organisation et dans leur contrôle. Or il est également indispensable dans le système de l'exploitation privée qu'elles fixent les conditions de cette exploitation et qu'elles veillent à l'exécution des clauses des cahiers des charges. En outre, bien souvent, l'interprétation des actes de concession donne lieu à des litiges dont elles doivent s'occuper. Les clauses de leurs traités avec les compagnies sont parfois obscures ; d'ailleurs, il est bien difficile qu'elles règlent à l'avance d'une manière précise les rapports entre les contractants, car elles sont destinées à être appliquées pendant un nombre d'années souvent considérable (1).

(1) Les concessions ont eu les mêmes inconvénients en Allema-

Et rien ne nous permet de supposer que la commune perdra son prestige en jouant le rôle économique qui lui est dévolu dans le régime de la municipalisation. En agissant dans l'intérêt général, elle ne peut qu'acquérir un titre de plus au respect de ceux qui profiteront des bienfaits de son administration.

Enfin, il n'y a entre le socialisme et la municipalisation aucun rapport nécessaire comme certains l'ont prétendu : « La tendance à transformer les exploitations en services municipaux est une des conséquences du mouvement décentralisateur qui a doté l'Angleterre de conseils locaux élus. Beaucoup plus extensive que le socialisme proprement dit, elle est née avant lui ; elle a été réclamée par des conseillers de comté et de villes qui ne sont pas socialistes et qui ne veulent pas être qualifiés de ce terme. Ainsi deux des conseils les plus municipalisateurs, ceux de Manchester et de Glasgow ne comptent chacun que deux socialistes avoués. La municipalisation n'est donc pas une idée fabienne (1). »

Ses partisans envisagent le socialisme municipal comme « un ensemble de mesures prises par les municipalités pour améliorer le sort du prolétariat local (2) ». Il est bien évident qu'en exploitant leur do-

gne. V. *Régies municipales et entreprises concédées* (*Revue générale d'administration*, 1897, p. 462).

(1) Metin, *op. cit.*

(2) Stehelin, *op. cit.*, p. 2.

maine dans un esprit nettement commercial, les communes ne peuvent pas avoir l'approbation du parti socialiste.

Donc, comme toutes les institutions, les deux modes d'exploitation que l'on oppose l'un à l'autre peuvent être détournés de leur véritable but ; comme toutes les institutions ils peuvent être l'objet d'abus innombrables.

Mais il est impossible de les comparer d'après les abus que l'on peut en faire et dont l'infinie variété déjoue les prévoyances. On ne saurait les apprécier qu'en les envisageant en eux-mêmes, qu'en tenant compte des seules conséquences naturelles et normales qu'ils entraînent : or, à ce point de vue, il nous apparaissent comme deux modes de production n'ayant aucun effet dans l'ordre politique.

35. — Ont-ils des résultats différents dans l'ordre économique ?

Pour résoudre cette question, nous exposerons tout d'abord les critiques qu'on leur a adressées au point de vue technique et commercial, et nous rechercherons ensuite quelle est la valeur de ces critiques.

On a reproché à l'exploitation privée d'être un obstacle à toute tentative de perfectionnement. Chaque fois qu'on a voulu essayer d'établir une distribution d'électricité dans une ville où il y avait un concessionnaire de l'éclairage au gaz, on s'est heurté au monopole de ce dernier. Liées par les traités qu'elles avaient

conclus, la plupart des municipalités n'ont pu, à moins de racheter à des conditions souvent très onéreuses les concessions qu'elles avaient consenties, faire bénéficier leurs habitants des progrès de la science. C'est là la cause du développement très lent de l'électricité en France.

Et c'est pour la même raison que, malgré les progrès réalisés dans les modes de traction, beaucoup d'agglomérations sont encore obligées de se servir de moyens de transports en commun défectueux. Tel est le cas de Paris qui s'est laissé distancer à ce point de vue par Londres, par Berlin, Vienne, Bruxelles et même par des villes de second et de troisième ordre (1).

L'un des arguments les plus forts que l'on ait fait valoir contre les compagnies concessionnaires, c'est d'avoir fait passer avant tout l'intérêt de leurs actionnaires, et de s'être préoccupées beaucoup plus de l'accroissement des dividendes à distribuer que de l'intérêt des consommateurs. La plupart ont vendu très cher leurs produits ou leurs services. C'est le prix maximum fixé par le cahier des charges qu'elles ont adopté comme prix de vente. Or ce prix avait été nécessairement fixé à un taux élevé afin de parer aux éventualités de l'exploitation.

Il ne faut pas croire qu'il soit toujours de l'intérêt des

(1) V. *L'initiative privée et le monopole des omnibus* (*Journal des Economistes*, 1885, p. 485) ; *Les envahissements municipaux* (*Economiste français*, 24 mars 1888, p. 353).

compagnies de diminuer leur prix pour augmenter la consommation. Cette augmentation de la consommation entraîne des frais considérables et les compagnies aiment mieux la plupart du temps se contenter d'une consommation moindre. Pour une même recette brute, l'option se présente toujours entre deux tarifs : l'un, le plus faible, qui provoque la consommation la plus active, l'autre le plus fort qui stimule faiblement la consommation. C'est cependant ce tarif plus élevé que le concessionnaire est porté à choisir puisque, pour une même recette brute, entraînant des frais moins élevés, il permet d'obtenir une recette nette supérieure.

C'est ainsi que la Compagnie parisienne du gaz fait payer le mètre cube de gaz 30 et 15 centimes. Au moment où elle obtint sa concession, le prix de revient du mètre cube de gaz était de 0 fr. 28 ; il n'est plus que de 0 fr. 154 en 1898 (1). A Berlin, le mètre cube de gaz coûte 0 fr. 20 et 0 fr. 14 à Bruxelles.

Animées de cet esprit commercial, les compagnies concessionnaires se sont presque toutes enrichies. Et elles ont ainsi excité la convoitise des municipalités qui, pour la plupart, leur reprochent surtout d'avoir fait de bonnes affaires (2).

Telles sont les principales critiques que l'on adresse,

(1) V. Brelay, *Affaires municipales* (*Economiste français*, 1899, p. 206).

(2) V. Charnay, *Un monopole communal* (*Mouvement socialiste*, 1er juillet 1899, p. 30).

en se plaçant au point de vue technique et commercial, au régime de l'exploitation privée.

D'autre part, l'école classique (1) montre l'infériorité des communes par rapport aux compagnies au point de vue industriel. Voici les principaux arguments qu'elle fait valoir en faveur de sa thèse.

Elle est très répandue l'opinion que les ingénieurs de l'administration construisent chèrement. Il paraît prouvé que dans la conception des projets, dans la direction des tracés, les préoccupations de l'art et de l'idéal scientifique les entraînent à de fortes dépenses. Et il n'y a pas ici le contrepoids d'une autorité personnellement intéressée à modérer les dépenses excessives.

Des considérations étrangères, de nature purement électorale et politique, influeront nécessairement sur la manière dont les élus du suffrage populaire dirigeront leur domaine industriel, car l'expérience prouve qu'ils consentent rarement à se placer dans leurs actes au simple point de vue technique. Le favoritisme préside au recrutement de leurs employés : ils tiennent très grand compte des recommandations et des influences, peu des aptitudes professionnelles. Aussi leur personnel sera moins capable de remplir la fonction qui lui est dévolue que le personnel d'une société libre. En outre, n'ayant que trop de tendances à gagner des suffrages par des faveurs, ils créeront des places superflues,

(1) V. Villey, *Du rôle de l'État dans l'ordre économique*, et Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*.

augmenteront le nombre de leurs employés, ce qui élèvera le coût de production.

Et ces employés seront nécessairement moins actifs que les employés de l'industrie privée. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord l'intérêt personnel qui anime les compagnies privées fait défaut aux agents des communes. Ces derniers, n'ayant aucun intérêt au développement de l'entreprise qui leur est confiée, ayant au contraire intérêt à ne pas étendre leur responsabilité, se montreront rebelles à ce développement : l'exploitation municipale sera par nature routinière.

En outre, pour qu'un ouvrier travaille bien, il faut qu'une surveillance de tous les instants soit exercée sur lui. Ce sont les contribuables qui sont intéressés à la bonne marche des affaires communales, or les contribuables ne sont pas les maîtres des fonctionnaires ; au contraire, ils sont placés sous leur autorité.

Les adversaires du système de la régie invoquent également l'infériorité commerciale des personnes publiques. Selon eux, la commune est un organisme trop lent, trop rigide, trop pesant pour devenir industrielle. S'il est une condition indispensable à la bonne marche d'une affaire commerciale, c'est l'absence de toute entrave, la liberté d'action la plus grande. Or cette condition fait absolument défaut à la commune dont l'activité économique se trouvera ralentie par les inévitables lenteurs qu'entraînera l'accomplissement de nombreuses formalités administratives.

En outre il est à craindre que, poussées par des considérations politiques et électorales, les municipalités n'abaissent le prix de leurs produits ou de leurs services. Il en est même qui n'hésiteront pas à grever considérablement leurs budgets pour satisfaire les réclamations de leurs clients qui, il ne faut pas l'oublier, sont aussi leurs électeurs. Des quartiers pauvres seront pourvus de moyens de transports, de distributions d'eau, de gaz, d'électricité : les finances municipales pâtiront nécessairement de cette manière d'agir.

Et si l'on songe que tous ces errements empêcheront le budget communal d'être équilibré, que quelques actionnaires n'auront pas à souffrir d'une pareille administration, mais que tous les contribuables en souffriront, on hésitera à confier aux municipalités la gestion de leur domaine industriel.

36. — Ainsi partisans et adversaires de l'exploitation municipale invoquent en faveur de leurs théories respectives de nombreux arguments,en se plaçant au point de vue technique et commercial. Mais ils ne me paraissent, ni les uns, ni les autres, avoir réussi à donner une solution au problème qui consiste à déterminer quel est le meilleur mode d'exploitation du domaine industriel communal. La question ainsi posée à un point de vue général ne doit être résolue que d'une manière abstraite. Pour apprécier une institution il faut l'envisager en elle-même, d'après les conséquences normales qu'elle entraîne et supposer qu'elle sera bien appliquée, que

l'usage que l'on en fera sera conforme à la destination qu'elle doit recevoir. Or, comme nous allons le démontrer, l'adoption d'un mode d'exploitation n'a pas inévitablement les résultats détestables que ses adversaires nous présentent comme en découlant nécessairement.

Que l'exécution des traités de concession ait mis obstacle à l'application de perfectionnements industriels, il n'est guère possible de le nier. Cela prouve simplement que le régime de l'exploitation privée a été mal organisé, que les concédants auraient dû prendre des précautions pour que de tels inconvénients ne se produisissent pas. Mais il ne s'ensuit pas qu'il faille condamner ce régime.

Pour pouvoir comparer les deux modes d'exploitation que l'on oppose l'un à l'autre, il faut supposer que l'organisation de l'entreprise à laquelle ils s'appliquent est identique. Lorsqu'une compagnie gère une industrie, elle ne prend pas l'avis des actionnaires qui la composent sur tout acte qu'elle a à faire. De même une entreprise confiée à une municipalité doit nécessairement être séparée de l'administration générale de la commune, et jouir d'une certaine autonomie qui lui permette d'avoir une activité industrielle aussi intense et aussi variée que si elle était entre les mains d'une société privée. Il ne saurait être question de demander aux diverses autorités administratives des autorisations pour l'accomplissement des actes que nécessite son fonctionnement habituel.

Et on oublie, sans raison, que le personnel des compagnies peut manquer, lui aussi, du stimulant de l'intérêt personnel ; ce ne sont pas les actionnaires qui agissent ; pour l'exécution ils remettent leurs pouvoirs aux mains de mandataires, et, afin que ces mandataires remplissent bien la mission qui leur est dévolue, ils les intéressent au succès des affaires dont ils les chargent. Mais c'est là un procédé que peuvent aussi employer les municipalités ; rien ne les empêche, s'il est besoin d'exciter le zèle de leur personnel, d'intéresser ce dernier au succès de l'entreprise qu'elles lui confient.

Quant au contrôle, rien ne permet de supposer qu'il soit moins bien exercé avec le régime de l'exploitation municipale qu'avec le régime de l'exploitation privée. Tandis que les administrateurs d'une compagnie sont surveillés par les actionnaires de cette compagnie, la municipalité l'est par tous les contribuables de la commune ainsi que par l'autorité supérieure. Il n'y a aucune raison pour que le contrôle des uns soit plus efficace que le contrôle des autres.

Quant aux moyens d'action des municipalités, ils sont identiques à ceux des compagnies.

La mise en régie d'une industrie communale n'implique pas nécessairement le recrutement et l'emploi d'un personnel moins capable, moins actif, moins consciencieux que le personnel d'une compagnie. Lors de la discussion de la question du gaz au Conseil municipal de Paris, il a été entendu que l'on conserverait le per-

sonnel employé actuellement par la Compagnie concessionnaire si l'on soumettait l'usine à gaz à l'exploitation directe. Qui oserait soutenir que ce personnel deviendrait tout à coup moins capable, moins actif, moins consciencieux que ce qu'il est aujourd'hui (1) ?

Et rien ne permet de supposer que les choses (matériaux, machines, etc.) employées dans les entreprises privées ont une nature et une valeur différentes de celles dont font usage les entreprises municipales.

Enfin le seul fait de l'application de l'un ou de l'autre régime n'influe en rien sur le nombre des débouchés, sur le coût de production ou sur le taux des profits. Au point de vue commercial, les résultats de l'entreprise peuvent être identiques quel que soit le mode d'exploitation employé.

Ainsi les dangers que révèlent les critiques des adversaires des concessions d'une part et des adversaires de la municipalisation d'autre part peuvent être évités ; car ils ne découlent pas nécessairement de l'application de tel ou tel mode d'exploitation, mais ils ont pour cause une organisation défectueuse ou une mauvaise direction. Donc une entreprise communale qui est bien organisée et bien dirigée, et nous avons démontré qu'elle pouvait l'être quel que soit le régime auquel elle est soumise, sera aussi florissante entre les mains

(1) V. une étude de M. Breuillé sur l'organisation modèle du service municipal d'éclairage de Chicago, dans la *Revue municipale* du 16 février 1901.

d'une municipalité qu'entre celles d'une compagnie.

37. — Pour apprécier les mérites des divers modes d'exploitation, il faut se demander quel est celui qui permet d'obtenir les résultats que le domaine industriel est destiné à fournir. Or, comme nous l'avons déjà démontré, ce domaine est appelé à procurer des ressources aux communes. Le mode d'exploitation le plus approprié au but poursuivi est donc celui dont l'emploi est le plus avantageux pour les finances communales.

On est ainsi logiquement conduit à admettre qu'il faut préférer le régime de l'exploitation municipale au régime de l'exploitation privée. Ce régime permet, en effet, à la commune de garder pour elle tous les bénéfices que rapporte son domaine industriel. L'intérêt des deniers publics exige la suppression d'intermédiaires qui ne s'occuperaient évidemment pas des entreprises municipales s'ils n'en retiraient aucun avantage. Recourir à des compagnies, c'est vouloir enrichir sans raison quelques particuliers aux dépens de la collectivité.

Sans doute, l'adoption du système de la régie a pour conséquences non seulement de faire profiter les communes des bénéfices que rapportent leurs entreprises, mais encore de mettre à leur charge les risques de leur exploitation. Mais je ne pense pas que ces risques constituent des dangers pour les finances communales, car les entreprises dont il s'agit, étant appelées à pourvoir à la satisfaction de besoins essentiels, et jouissant d'un

véritable monopole ne peuvent être que des sources de revenus assurés.

Le principe que nous avons posé plus haut nous conduit à admettre que les municipalités ne doivent pas se charger de l'exploitation des industries dont les résultats financiers paraissent aléatoires, car il ne rentre pas dans leur rôle de faire des actes de spéculation qui risqueraient de compromettre gravement les finances qu'elles ont à gérer. Il est de leur intérêt de concéder l'entreprise qu'elles n'osent pas exploiter à la compagnie qui se présentera pour la faire fonctionner à ses risques et périls. Elles y gagneront si l'affaire réussit ; et si l'affaire ne réussit pas, elles ne recueilleront, il est vrai, aucun bénéfice, mais aussi ne perdront rien puisqu'elles n'auront engagé aucun capital.

Nous ne pensons pas qu'elles doivent jamais concéder leurs distributions d'eau, de gaz, d'électricité qui leur servent à pourvoir aux nécessités des services publics. Elles réaliseront toujours des économies en se passant d'intermédiaires pour ces entreprises : il est de leur intérêt de s'éclairer elles-mêmes ou bien de distribuer elles-mêmes l'eau destinée à des usages publics. Elles sont, ainsi, assurées d'avoir des débouchés pour ces produits, même dans les cas exceptionnels où elles n'auraient pas de clients parmi les particuliers (1).

Ce n'est que pour l'exploitation des transports en

(1) V. *Régies municipales et entreprises concédées* (*Revue générale d'administration*, 1897, p. 462).

commun que peut se justifier le régime de la concession, et seulement dans le cas où règne une grande incertitude sur l'importance du trafic.

En tout cas, la durée des concessions consenties doit être aussi courte que possible afin que les municipalités puissent entrer en jouissance de leurs entreprises dès que leur succès apparaît comme certain. Les concessions de longue durée sont très critiquables et très dangereuses : elles n'aboutissent jamais qu'à favoriser la spéculation des concessionnaires et qu'à mettre obstacle à l'application des perfectionnements industriels.

38. — Il ne faudrait pas croire que le régime de l'exploitation municipale dont nous préconisons l'adoption soit seulement un régime idéal vers lequel on doive tendre. En fait, il a été appliqué en France ainsi qu'à l'étranger.

N'ayant aucun renseignement précis sur les résultats qu'il a donnés chez nous (1), nous devons nous résoudre à étudier son fonctionnement en Angleterre qui est le pays où il est le plus connu (2).

(1) Les municipalités françaises qui exploitent elles-mêmes leurs entreprises ne tiennent pas une comptabilité industrielle assez rigoureuse pour qu'on puisse apprécier exactement les résultats de leur exploitation. V. l'Exposé au nom de la première commission à propos de la demande de prolongation des sociétés d'électricité présenté par Charles Bos (*Conseil municipal de Paris*, 1897).

(2) Le mouvement municipalisateur s'est également manifesté en Allemagne, en Belgique, en Italie. Aux États-Unis, en Suisse et en France, il s'est heurté à l'interdiction plus ou moins absolue faite aux municipalités de se livrer à des exploitations industrielles. V. Bourdeau, *op. cit.*

Les chiffres suivants montrent le succès croissant des entreprises municipales anglaises. Voici le nombre des consommateurs servis :

	Par les compagnies.	Par les communes.
1885.	1.115.222	979.802
1890.	1.153.959	1.143.289
1894.	1.266.943	1.257.274

L'eau est le service le plus généralement municipalisé dans la Grande-Bretagne. Londres, Bristol, Newcastle, On-Tyne, Norwich, Gateshead, Portsmouth et Westham sont les seules villes où elle soit encore fournie par des compagnies privées.

L'*Annuaire municipal* de Londres nous apprend que, pendant l'année 1897-1898, la ville de Birmingham a fait rapporter à son service des eaux un bénéfice net de 28.654 liv. st. ; que celle de Huddersfield a encaissé de ce fait 2.995 liv. st. dans cette même année ; celle de Hull, 7.067 liv. st. ; celle de Leeds, 8.005 liv. st. ; celle de Leicester, 4.087 liv. st. ; Manchester, 6.343 liv. st. ; Salford, 4.520 liv. st. ; Sheffield, 13.843 liv. st. ; Glasgow, 39.772 liv. st. ; Aberdeen, 2.110 liv. st. etc.

Un grand nombre de municipalités de la Grande-Bretagne fournissent directement le gaz aux habitants. Parmi les grandes villes, Londres, Liverpool, Dublin, West-Ham, Croydon et Newcastle font seules exception.

En ce qui concerne les résultats financiers, les statistiques officielles présentées au Parlement anglais nous offrent des renseignements très intéressants se référant

à l'année 1897-1898 pour les entreprises municipales, et à l'année 1897 pour les entreprises privées. A cette époque, il y avait en Angleterre 436 compagnies de gaz et 212 usines à gaz municipales.

Voici les données sommaires des deux catégories d'entreprises :

	Sociétés privées.	Municipalités.
Capital engagé (liv. st.). . . .	51.260.194	27.376.324
Pieds cubes de gaz vendu. . .	77.772.192.391	44.447.486.817
Consommateurs	1.549.627	1.475.749

Le prix minimum et le prix maximum auxquels est revenu aux compagnies le gaz qu'elles ont fourni aux particuliers en 1897, étaient de 7 et de 27 centimes le mètre cube. Le mètre cube est revenu aux municipalités, en 1897-1898, à un minimum de 6 centimes 8 et à un maximum de 28 centimes.

En moyenne le prix du gaz est à Birminghan, Glasgow Bradford et Leeds d'environ 10 centimes le mètre cube. A Londres, vendu par des compagnies privées, il coûte 20 centimes le mètre cube.

Douze villes ont réalisé un bénéfice variant entre 56.168 liv. st. et 12.110 liv. st. Ainsi Manchester a réalisé 56.168 liv. st. ; Birmingham, 50.336 ; Belfast, 46.492 ; Bolton, 36.428 ; Nottingham, 27.652 ; Salford, 24.600 ; Bradford, 18.346 ; Leicester, 17.009 ; Stockport, 10.300 ; Blackpool, 11.197 et Edimbourg, 12.110 liv. st.

Vers la fin de l'année 1898 il y avait en Grande-Bretagne, soit en exploitation, soit en construction, 316 usines électriques dont 236 étaient propriété communale

et 80 seulement appartenaient à des sociétés particulières. La faiblesse de ce dernier chiffre s'explique assez facilement si l'on se rappelle la sévérité excessive de la loi de 1882 sur l'exploitation de l'électricité. En effet, cette loi n'accordait aux sociétés privées que des concessions de 7 ans ; encore exigeait-elle le consentement des villes. Toutefois elle autorisait le ministre du commerce à prolonger ces concessions et à les porter à 21 ans, avec ou sans le consentement des municipalités, mais avec la restriction que les municipalités respectives avaient le droit de racheter le matériel à la fin de cette période contre le paiement de sa valeur déclarée, moins la dépréciation qu'il aurait pu subir. En 1888 le Parlement a porté cette période à 22 ans, mais avec les mêmes conditions de rachat.

Les entreprises électriques municipales ont été couronnées de succès dès le début. Généralement, la première année, les recettes ne sont pas suffisantes pour couvrir tous les frais et toutes les dépenses ; mais comme les municipalités produisent l'électricité à moins de frais que les sociétés privées, elles se rattrapent vite.

Voici quelques chiffres pour l'année 1896-1897.

	Capital liv. st.	Bénéfices liv. st.
Blackpool	84.238	1.415
Bradford	115.432	10.160
Brighton	212.334	2.000
Edimbourg	287.466	3.024
Glasgow	224.946	2.175
Hull	61.739	2.040
Manchester	350.000	13.532

La question des tramways fut réglée par une loi générale qui porte le nom de « Tramways Act ».Cette loi autorisa les villes à construire des lignes de tramways, mais avec défense de les exploiter elles-mêmes et de racheter les tramways qui étaient la propriété de sociétés particulières. Mais les villes voulurent exploiter elles-mêmes leurs moyens de transport: en 1896 la loi ci-dessus fut suspendue.

Beaucoup de municipalités commencèrent immédiatement l'exploitation de leurs tramways, et aujourd'hui plus de 50 communes ont éliminé tout intermédiaire dans leurs services des transports en commun. Quelques exemples suffiront pour donner une idée du succès financier des tramways municipaux.

La ville de Glasgow commença à exploiter ses tramways en juillet 1894. Elle engagea un capital de 602.653 liv. st. dans l'affaire, adopta le tarif de 5 centimes par course et réduisit l'horaire des employés à 60 heures par semaine de six jours. L'entreprise fut si productive que le 31 mai 1898, la commission des tramways put verser au fonds de réserve une somme de 31.434 liv. st.

Pendant l'année 1897-1898, la ville de Blackpool a fait 15.496 liv. st. de recettes brutes et 2.425 liv. st. de bénéfices nets.

Les tramways de Huddersfield ont transporté en 1898 4.722.036 voyageurs. Le bénéfice net pour l'année s'est élevé à 827 liv. st.

La ville de Leeds a engagé dans l'entreprise des tramways un capital de 379.369 liv. st. Depuis le mois de février 1894 jusqu'au 31 mars 1898, elle a réalisé un bénéfice de 35.806 liv. st.

A Londres, le Conseil de comté a racheté en 1899 tous les tramways électriques et en a construit un certain nombre depuis.

39. — Il me paraît désirable de racheter les concessions du domaine industriel communal. Ces concessions, qui s'expliquent par la défiance manifestée au début envers les entreprises qui composent ce domaine et que la plupart des villes avaient consenties croyant se débarrasser d'une lourde responsabilité et de risques gênants, n'ont plus aujourd'hui de raison d'être.

On objecte, il est vrai, que le rachat de ces concessions nécessiterait des emprunts et augmenterait considérablement la dette locale. Il n'y a là rien qui puisse nous effrayer. En lui-même l'accroissement du passif local n'est pas un mal : il n'y a pas lieu de s'en plaindre lorsqu'il a pour cause des dépenses utiles. Or, ici, non seulement il présenterait une grande utilité, mais encore il permettrait aux villes de profiter des bénéfices énormes que font actuellement leurs compagnies concessionnaires. Et il est bien évident que les emprunts que font les municipalités sont moins onéreux que ceux que font les sociétés privées (1). L'emprunt communal

(1) V. Situation financière des communes en 1891, publiée en 1892. M. Noblemaire (Les chemins de fer départementaux ; extrait des

offre en effet pour les capitalistes qui l'alimentent une entière sécurité : son remboursement est garanti par tous les biens de la commune et le paiement des intérêts par les impôts. Il en résulte que les communes trouvent facilement de l'argent à des taux en général plus modérés que les compagnies. Ainsi le capital de premier établissement et le capital d'exploitation, ne coûtant pas énormément, ne rentreraient pas pour beaucoup dans le coût de production, ce qui permettrait aux communes, en vendant leurs produits au même prix que les compagnies, de faire des bénéfices considérables.

Les adversaires du rachat ont prétendu que nos municipalités n'étaient pas encore prêtes à entreprendre l'exploitation des grands services communaux. Je ne vois pas pourquoi, dans quelques années, elles seraient plus capables et plus imbues du sentiment de leur devoir qu'à l'heure actuelle. Si le régime de l'exploitation privée avait de mauvais résultats entre les mains de certaines municipalités, les effets désastreux en seraient vite ressentis par les contribuables, et nul doute que ceux-ci ne soient assez forts pour imposer la réforme des abus qui pourraient se produire.

Annales des ponts et chaussées), préconise la construction de leurs chemins de fer par les départements qui peuvent emprunter à meilleur compte que les compagnies.

CONCLUSION

Sommaire. — 40. De la tendance à l'extension du domaine industriel municipal. — 41. Cette extension n'est pas désirable. — 42. Conclusion.

40. — A l'heure actuelle, en France et dans tous les pays de vieille civilisation, les municipalités ont une tendance à accroître leur domaine industriel.

Chez nous, la municipalisation des boulangeries, des boucheries, des pharmacies (1) a été préconisée. Mais toutes les tentatives faites en ce sens ont échoué : la jurisprudence du Conseil d'État a toujours refusé de reconnaître aux communes le droit de prendre la direction et la charge de pareilles entreprises (2).

Le même mouvement se manifeste en Angleterre. « Ainsi que l'a dit récemment lord Avebury (3) (plus connu sous son nom de sir John Lubbock) devant la chambre de commerce de Londres, parmi les entreprises que voudraient aborder les municipalités, on cons-

(1) V. la discussion à la Chambre des députés de l'interpellation de M. Guesde relative à l'interdiction de la pharmacie municipale de Roubaix (Séance du 20 novembre 1894). Sur les boulangeries et les boucheries municipales, V. *Revue d'économie politique* de 1897, p. 961.

(2) Avis du Conseil d'Etat du 3 août 1894.

(3) Henry Fowler, *Conférence sur les entreprises municipales, cit.*

tate, au nombre des projets qui sollicitent en ce moment la sanction parlementaire, le commerce de la banque, l'établissement de Monts-de-Piété, le commerce des charbons, celui du corroyage des cuirs, la fabrication des appareils électriques, la raffinerie des produits dérivés du gaz d'éclairage et nombre d'autres arts et métiers. »

Et l'on pourrait encore citer de nombreuses manifestations de cette tendance que l'on retrouve également en Italie et en Belgique.

41. — Rechercher s'il faut laisser libre cours à ce mouvement ou limiter la sphère d'action des municipalités en matière industrielle, c'est agiter l'un des problèmes les plus graves et les plus délicats de la science sociale, c'est essayer de résoudre la question de l'individualisme. Notre intention n'est pas d'envisager toutes les faces de cette importante question. Nous nous proposons seulement d'apprécier, au point de vue économique et financier, l'extension que l'on voudrait donner au rôle industriel de la commune.

Cette extension ne nous paraît pas désirable : en voici les raisons.

Les municipalités ne doivent pas avoir trop de fonctions à exercer. Elles sont déjà si accablées de soins divers qu'il faut toujours hésiter à leur attribuer une nouvelle besogne ; leur vigilance ne saurait être inépuisable. Toute extension de leur domaine industriel entraînerait forcément pour elles un surcroît d'occupation ; et elles finiraient par avoir tant de choses à faire

qu'il serait vraiment impossible qu'elles les fissent bien.

D'ailleurs, au point de vue économique, il serait dangereux de restreindre dans des limites trop étroites le champ laissé à l'initiative privée. Il faut éviter d'atrophier l'action individuelle car, habitués à trop compter sur l'administration, les citoyens ne sauraient plus rien entreprendre par eux-mêmes. Et, à notre époque, plus menacés de déchoir par une contrainte gouvernementale étroite que de rester en arrière par l'inertie individuelle, un excès d'abstention offre beaucoup moins de périls qu'un excès d'intrusion.

Aussi est-il nécessaire, au lieu de trop restreindre l'action des individus, de les faire contribuer aux dépenses publiques en prélevant une partie de leurs revenus par la voie de l'impôt. Cela ne peut présenter que des avantages. On peut dire que l'impôt est un bien à condition que l'on ne fasse pas de cette formule, en l'exagérant, un ridicule abus; en effet, il contraint et induit le contribuable non à une abstention, comme le système qui consiste à limiter la sphère de l'initiative privée, mais à un surcroît d'économie et de travail. « Il ne faut pas oublier, écrit Mac Culloch (1), qu'une augmentation des impôts a la même puissante influence sur une nation que celle qu'a sur chaque individu une augmentation de sa famille ou de ses dépenses nécessaires. Lorsque les impositions ne sont pas oppressives

(1) *On taxation and the funding system*, p. 11.

au point de produire l'abattement et le désespoir, elles rendent nécessaire un considérable accroissement de l'industrie et de l'économie. L'homme ne subit pas seulement l'influence de l'espérance, mais aussi celle de la crainte. La taxation met en jeu ce dernier principe. Au désir de s'élever dans le monde, désir qui est implanté dans le cœur de tout être humain, une augmentation de la taxation ajoute la crainte de déchoir d'une position élevée, d'être privé des commodités et des agréments que l'habitude a rendus indispensables ; et la combinaison de ces deux sentiments produit des effets qui ne seraient résultés de l'action isolée de chacun d'eux. »

D'ailleurs, il n'est pas désirable que les dépenses communales soient payées uniquement par ceux qui profitent des services industriels municipaux. Il importe que tout le monde y contribue afin que chacun soit intéressé à la bonne gestion des deniers publics.

42. — Donc je voudrais que le domaine industriel municipal reste ce qu'il est actuellement. Il constitue pour les villes une source de plus en plus abondante de revenus qui peut leur permettre de supprimer les taxes indirectes tout en ne percevant que des impôts directs très modérés. Et, en l'exploitant, la commune joue un rôle conforme à celui que lui assigne son histoire. Elle a été agricole au temps lointain de l'industrie agricole. Ensuite, confondue avec les corporations d'arts et mé-

tiers, elle a pris part à la production industrielle. Il est naturel qu'elle subisse maintenant le contre-coup de la grande industrie et qu'elle dirige des entreprises d'intérêt collectif.

Vu :
Le Président de la thèse,
BRÉMOND.

Montpellier, le 27 mars 1901,
Vu :
Le Doyen,
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 28 mars 1901.
Le Recteur,
AM. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction 1

Chapitre I. — Constitution du domaine industriel des municipalités 7

Chapitre II. — Importance du domaine industriel des municipalités 23

Chapitre III. — Destination du domaine industriel des municipalités. 35

Chapitre IV. — Modes d'exploitation du domaine industriel des municipalités. 61

Conclusion. 97

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)